

JUDICIALIZAÇÃO DO PISO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO –

**PARTE I: panorama
das principais
demandas judiciais.**



**Sbdp: Núcleo Direito
da Profissão Docente**

Mariana Vilella (coord.)

Alynne Nayara Ferreira Nunes

Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda

Victoria Spera Sanchez

RESUMO EXECUTIVO

- A judicialização do piso salarial do magistério é um fenômeno que corresponde a diferentes tipos de controvérsias, tanto individuais, quanto coletivas, e, a depender do tema discutido, pode ser encontrado em diferentes esferas do Poder Judiciário (Justiça Federal, Justiça Estadual, STJ, STF.)
- No STF, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs n.º 4.167 e n.º 4.848), movidas por governadores, validaram a constitucionalidade da Lei Federal do Piso e seus critérios de reajuste, mas não resolveram as dúvidas concretas sobre sua aplicação, que levam à judicialização no âmbito local, sobretudo nas justiças estaduais.
- Até recentemente, o STF e o STJ se declaravam incompetentes para apreciar esses casos concretos, delegando a solução aos tribunais locais, que deveriam examinar a legislação específica de cada ente. Contudo, em um caso de SP (Recurso Extraordinário n. 1.326.541/SP), o STF reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema 1218), e o julgamento que poderá pacificar questões em aberto sobre a natureza do piso. A relatoria do caso é do ministro Cristiano Zanin. Há precedentes em Suspensão de Segurança e em Suspensão de Liminar, reconhecendo que não há direito à repercussão automática do piso em toda a carreira.
- Na justiça federal, municípios, autonomamente ou em associações, estão questionando a aplicabilidade e a legalidade da Portaria do MEC que atualiza o piso anualmente. A controvérsia se intensificou em razão de a Lei Federal do piso fazer referência a critérios de reajuste estabelecidos por lei do Fundeb que foi revogada. A Justiça Federal tem respondido de maneira divergente a esses pedidos, ao menos quanto à portaria de 2023.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica foi definido em âmbito nacional pela Lei 11.738/2008, que também define sua metodologia de atualização. Desde o início da sua vigência, a lei provoca dúvidas e debates sobre sua aplicabilidade pelos estados e municípios.

Mais recentemente, os embates se intensificaram frente às alterações promovidas pelo Novo Fundeb (Emenda Constitucional n. 108/2020), que previu a criação de uma nova lei do piso (CF, art. 212-A, XII), ainda não editada pelo Congresso Nacional.

O tema é frequentemente levado ao poder judiciário¹, e há diferentes discussões que são propostas em diversas instâncias ou tribunais, a depender da parte que judicializa e de quem é colocado no polo passivo da ação.

Há, por exemplo, ações ajuizadas por professores, sindicatos ou associações de classe contra estados ou municípios, requerendo pagamento de compensações diante de alegada não aplicação do piso. A controvérsia, nestes casos, pode envolver (i) o não pagamento do valor reajustado, conforme atualização anual determinada pelo Governo Federal, ou (ii) divergências quanto à aplicação do reajuste de forma escalonada às etapas da carreira ou ainda quanto à (iii) consideração de gratificações e outros adicionais para fins de atingimento do piso. Também há discussões em demandas individuais sobre (iv) equiparação salarial no caso de desvio de função de profissionais ligados ao magistério. Todos esses temas citados são levados à Justiça Estadual (Tribunais de Justiça dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal).

Também há a judicialização promovida pelos próprios estados ou municípios, nesse caso contra a União Federal, com alegações de incapacidade fiscal de pagamento do piso e de seu reajuste e, mais recentemente, de inaplicabilidade das Portarias Federais de reajuste, em razão de alegada lacuna normativa deixada pela revogação da Lei 11.494/2007 (Antigo Fundeb). Esses são casos de competência da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais das seis regiões em que se distribuem).

Em ambos os cenários (vindos da Justiça Estadual ou da Justiça Federal), os processos podem chegar até os Tribunais Superiores (STJ e STF), havendo julgados relevantes para compreensão dos temas abordados.

¹ Além do judiciário, o tema pode ser levado também aos Tribunais de Contas e até outras instâncias de controle, mas o Poder Judiciário é a baliza mais relevante para entender disparidades regionais neste tema.

Para além dos casos concretos, o tema do piso do magistério e sua atualização ainda pode ser observado em processos de controle abstrato da Lei 11.738/2008, ou seja, em ações de inconstitucionalidade (ADI) levadas ao STF para discutir diferentes aspectos da lei e sua aplicação. O STF já julgou duas ADIs sobre o tema.

No relatório a seguir, abordaremos, em capítulos específicos, esses diferentes cenários em suas respectivas instâncias de discussão. Um tópico separado será dedicado apenas às discussões sobre o piso em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF, em razão do efeito geral dessas decisões - que têm aplicabilidade em todo o judiciário. Neste mesmo tópico será abordada a discussão em sede de ADI acerca do piso salarial da enfermagem, que traz elementos importantes para novas discussões sobre o piso do magistério.

SUMÁRIO

1	ADIs n.º 4.167 e n.º 4.848 e ADI n.º 7.222 – julgamento abstrato do piso do magistério pelo STF e comparação com o caso do piso da enfermagem	6
2	Suspensão de Liminar e Suspensão de Segurança no STF - aplicabilidade do piso quando alegada restrição de orçamento por estados e municípios	17
3	Ações sobre o piso no Superior Tribunal de Justiça (STJ)	21
4	Judicialização das portarias do MEC na Justiça Federal	25
5	Judicialização no Tribunal de Justiça de São Paulo: repercussão do piso nas gratificações e etapas da carreira	32
6	Aplicação do piso a outros profissionais (TJ/SP)	35
	Conclusões	38

ADIs n.º 4.167 e n.º 4.848 e ADI n.º 7.222 – julgamento abstrato do piso do magistério pelo STF e comparação com o caso do piso da enfermagem

A primeira manifestação do STF acerca da Lei Federal n.11.738/2008 (“Lei do Piso”), que definiu um piso nacional do magistério, se deu em 2011, no âmbito da ADI n. 4.167.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4167 (ADI n. 4.167) foi proposta 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):

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 n.º 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.

[...]

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

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:

II – a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1º A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 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 daquelas que percebam valores acima do referido nesta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2008).

Segundo os Chefes do Poder Executivo desses estados, estas normas seriam inconstitucionais devido:

- (i) ao alcance dos instrumentos escolhidos pela União e sua falta de amparo orçamentário;
- (ii) ao distanciamento do fundamento de validade da lei, ao versarem sobre jornada de trabalho de servidores estaduais e municipais, matéria estranha ao tema salarial;
- (iii) à imposição de parâmetros para a jornada de trabalho dos servidores estaduais e municipais, o que violaria a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo para regular o regime jurídico do servidor público, que se estende a todos os entes federados e aos municípios em razão da regra de simetria (art. 61, §1º, II, CF);
- (iv) à planificação da carga horária da jornada de trabalho e de sua composição, o que violaria o pacto federativo (art. 1º, caput e §1º e art. 60, §4º, I, da CF), na medida em que a organização dos sistemas de ensino pertinentes a cada ente federado deve seguir regime de colaboração (art. 211, §4º, da CF);
- (v) ao fato de que a jornada máxima de 40 horas viola o princípio da proporcionalidade, dado que os entes federados precisaram aumentar o número de professores, o que implicaram aumento de gastos com folha de remuneração e outros custos acessórios, custos esses estimados em milhões de reais;
- (vi) à previsão do art. 3º, II e III da Lei 11.738/2008, que estipula o cronograma de aplicação do que deveria ser o piso salarial, porque o cálculo retroativo do pagamento dos valores devidos aos professores, previsto em lei com aplicação imediata, não foi previsto nas leis orçamentárias dos entes federativos, violando o art. 169, §1º da Constituição Federal (ADI 4.167, 2011).

Por fim, também argumentaram os governadores 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 Supremo Tribunal Federal julgou, em 2011, a ação improcedente em todos os seus argumentos. Por maioria de votos, todos os dispositivos questionados pelos governadores foram declarados constitucionais².

2 Houve consenso entre os ministros quanto à improcedência dos arts. 2º, §1º, art. 3º, II e III e art. 8º da Lei 11.738/2008, restando vencido o ministro Marco Aurélio. Quanto à inconstitucionalidade do art. 2, §4º, julgada improcedente também por maioria de votos, restaram vencidos os ministros Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Marco Aurélio e Cezar Peluso.

Em seu voto, o relator Joaquim Barbosa, seguido pela maioria dos ministros, entendeu que a fixação da jornada limite de 40 horas é compatível com a Constituição Federal, dado que tem por função compor o cálculo do valor devido a título de piso, juntamente com o parâmetro monetário de R\$ 950,00. A ausência de tais parâmetros poderia levar a distorções regionais e potencializar o conflito judicial, na medida em que permitiria a escolha de cargas horárias desproporcionais ou inexecutáveis. Isso porque profissionais com carga horária diferenciada, para mais ou para menos, terão valores proporcionais como limite mínimo de pagamento.

Quanto ao conceito de piso salarial, o Ministro Relator lembrou que os arts. 40 e 41 da Lei n. 8.112/1990 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 (Brasil, 1990).

O ministro 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 igual ao de um professor que não teve um bom desempenho na mesma avaliação, o que causaria distorções no sistema de valorização da carreira.

Também afirmou 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:

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 (Brasil, 2008).

Para o ministro, a existência do regime de transição implicaria em reconhecer que o objetivo da norma é definir que o piso não compreende “vantagens pecuniá-

rias, pagas a qualquer título”, isto é, refere-se apenas ao vencimento (valor diretamente relacionado ao serviço prestado). De outra forma, a distinção seria inócua e ociosa. Assim, o ministro entendeu ser improcedente o pedido para interpretar “piso” como “remuneração global”.

No que diz respeito ao art. 2º, §4º da Lei n. 11.738/2008, que trata do limite de, no máximo, dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos na composição da jornada, o ministro entendeu que a fixação é adequada e proporcional, e que os entes federados, no exercício de sua competência, poderiam estabelecer programas e meios de controle próprios para supervisão da carga horária não cumprida estritamente em sala de aula.

Sobre os artigos 3º e 8º da Lei n. 11.738/2008, o ministro declarou a perda de objeto da ação, uma vez que versavam sobre o cronograma de aplicação do piso, que venceu em janeiro de 2010.

Por fim, quanto ao risco de desequilíbrio orçamentário (art. 169, CF), o ministro entendeu que não é possível, em caráter geral e abstrato, presumir a falta de recursos. Além disso, eventuais insuficiências seriam cobertas por recursos do Fundeb.

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

Dez anos depois, o STF julgou novamente um pedido de inconstitucionalidade sobre a Lei do Piso. 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:

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 (Brasil, 2008).

Segundo os governadores que promoveram a ação, a referida norma afrontaria:

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

(ii) os arts. 61, § 1º, II, *a*; 165, III; e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, já que a delegação ao Ministério da Educação para fixação anual do valor do piso não seria acompanhada da definição, por lei, de critérios para a apuração do índice, além de ocorrer sem prévia dotação orçamentária – essa sistemática, segundo os requerentes, “*retira dos entes federados todo e qualquer controle sobre seus orçamentos*” (p. 6), além de usurpar atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais;

(iii) art. 37, XIII, da Constituição Federal, uma vez que estabelece a vinculação automática da remuneração dos servidores a um índice de aumento sobre o qual os Estados não têm ingerência (ADI 4.167, 2011).

Por fim, argumentaram os governadores que o reajuste do piso não estaria lastreado por qualquer índice oficial de inflação, o que estaria fazendo com que os estados ultrapassassem o limite para gastos de pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000).

A ação foi proposta pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina e teve relatoria do ministro Roberto Barroso, com julgamento publicado em maio de 2021.

Como resultado, o Supremo Tribunal Federal julgou os pedidos improcedentes por unanimidade de votos, fixando a seguinte tese: “*É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica*”, nos termos do voto do relator Luis Roberto Barroso.

O ministro Barroso iniciou seu voto distinguindo a ADI n. 4.848 da ADI n. 4.167, citando que, apesar de temas correlatos, possuem objetos distintos: a ADI n. 4.848 questionou a constitucionalidade da forma de atualização do piso nacional do magistério, enquanto a ADI n. 4.167 questionou outros artigos da Lei n. 11.738/2008, que não contemplavam seus mecanismos de atualização.

Ao fundamentar seu voto, o ministro lembrou: (i) que o art. 212 da Constituição Federal previu a aplicação pelos entes federativos de percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e (ii) que o art. 206, VIII prevê o piso salarial nacional dos profissionais da educação como um dos princípios que regem o ensino no país, utilizando para isso os recursos previstos no art. 212:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também opinou que, em consonância com a decisão da ADI n. 4.167, é obrigatório que os estados, Distrito Federal e municípios respeitem o Piso Nacional do Magistério e, segundo o ministro Joaquim Barbosa na apreciação de medida cautelar,

*se não houver a obrigatoriedade de revisão periódica dos valores, a função do piso nacional poderia ser artificialmente comprometida pela simples omissão dos entes federados e geraria uma perda continuada de valor, que forçaria o Congresso Nacional a intervir periodicamente para reequilibrar as expectativas. **A previsão de mecanismos de atualização, portanto, é uma consequência direta da existência do próprio piso** (ADI 4.167, 2011, p. 17).*

Segundo o ministro Barroso, inexistiria inconstitucionalidade ou afronta aos princípios da separação de Poderes e da legalidade, pois a Lei n. 11.494/2007, que regulamentava o Fundeb, previa a definição, nacionalmente, do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 4º)³. Da mesma forma, o MEC utiliza o crescimento do valor anual mínimo por aluno como base para o reajuste do piso dos professores, competindo a ele editar ato normativo relativo à atualização do piso nacional, como vem ocorrendo por meio de Portarias Interministeriais.

Além disso, entendeu o STF que o piso salarial é previsto e tem os critérios de cálculo da atualização estabelecidos na Lei 11.738/2008, sendo fixado um valor mínimo que pode ser ampliado conforme a realidade de cada ente. Os atos normativos do Ministério da Educação apenas delimitariam os parâmetros para adequação das legislações locais à legislação federal e à Constituição Federal. Neste ponto, afirma que:

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).

³ Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

Nessa mesma linha, entendeu que a própria Lei n. 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Assim, a Constituição Federal e a Lei n. 11.738/2008 estabelecem mecanismos para assegurar o repasse de recursos adicionais aos entes para a implementação do piso nacional do magistério da educação básica nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, incluindo, naturalmente, suas atualizações, o que impede o comprometimento significativo das finanças dos entes.

Portanto, a posição adotada pelo STF é a de que o mecanismo de atualização do Piso do Magistério é constitucional, não havendo qualquer óbice de que o MEC o faça por meio de Portarias Ministeriais, dado que estas encontram respaldo constitucional e legal, sendo ato administrativo que garante a manutenção do piso como política pública efetiva. Além disso, 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. Por fim, afirmou que a atualização anual, realizada pelo MEC, não cria vinculação automática da remuneração dos servidores a um índice que eles não controlam, havendo espaço para a legislação local disciplinar a matéria, desde que mantidos os parâmetros mínimos de remuneração.

Como veremos adiante, as decisões do STF, embora tenham pacificado o entendimento quanto à constitucionalidade do modelo estabelecido pela Lei federal do piso, não resolveram completamente as dúvidas acerca da aplicação do piso e de seu reajuste nos entes federados.

Ainda mais recentemente (em 2023), o STF julgou a ADI n. 7.222, relativa ao piso salarial da enfermagem (Lei n.º 14.434/2022). O caso traz afirmações relevantes para o tema de pisos profissionais em geral.

Nos termos do voto conjunto dos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes (em votação por oito votos a dois), o STF determinou que o piso da enfermagem, para ser constitucional, deveria ser implementado com as seguintes condições:

- I. Em relação aos servidores públicos federais (art. 15-B da Lei no 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional pode ocorrer na forma prevista na Lei no 14.434/2022;
- II. Em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias e fundações (art. 15-C da Lei no 7.498/1986), bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam,

no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS (art. 15-A da Lei no 7.498/1986), a aplicação deve ser diferenciada, nos seguintes termos:

A - A implementação da diferença remuneratória resultante do piso salarial nacional deve ocorrer na extensão do quanto disponibilizado, a título de “assistência financeira complementar”, pelo orçamento da União (art. 198, §§ 14 e 15, da CF, com redação dada pela EC no 127/2022);

B - Eventual insuficiência da “assistência financeira complementar” mencionada no item (ii.A) instaura o dever da União de providenciar crédito suplementar, cuja fonte de abertura serão recursos provenientes do cancelamento, total ou parcial, de dotações tais como aquelas destinadas ao pagamento de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF) ou direcionadas às demais emendas parlamentares (inclusive de Relator-Geral do Orçamento). Não sendo tomada tal providência, não será exigível o pagamento por parte dos entes referidos no item (II);

C - Uma vez disponibilizados os recursos financeiros suficientes, o pagamento do piso salarial deve ser proporcional nos casos de carga horária inferior a 8 (oito) horas por dia ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais.

III. Em relação aos profissionais celetistas em geral (art. 15-A da Lei no 7.498/1986), a implementação do piso salarial nacional deverá ser precedida de negociação coletiva entre as partes, como exigência procedimental imprescindível, levando em conta a preocupação com demissões em massa ou prejuízos para os serviços de saúde. Não havendo acordo, incidirá a Lei no 14.434/2022, desde que decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação da ata deste julgamento [...] (ADI 7.222, 2023, p. 08/09).

Na decisão, o STF esclareceu que os profissionais de enfermagem devem ter remuneração proporcional à nobreza do ofício e à admiração que merecem, mas que o caso estaria a discutir limites e possibilidades da Administração Pública e das entidades privadas, e não o merecimento profissional de todos os interessados.

Também argumentou-se que a Constituição Federal, em rigor, não fala em piso nacional e sim em piso salarial:

Note-se bem: o salário-mínimo, referido no art. 7º, IV, da Constituição, que é o menor valor possivelmente pago a todos os trabalhadores brasileiros, previsto em lei, é nacionalmente unificado. Já o piso salarial, previsto no art. 7º, V, do texto constitucional, é devido a determinada categoria econômica ou profissional e leva em consideração a extensão e a complexidade dos serviços prestados. Não há referência a ser nacional (ADI 7.222, 2023, p. 07).

Sobre o piso do magistério, o STF pontua que há diferenças fundamentais para o que se propôs inicialmente com o piso da enfermagem, sendo elas:

- O piso do magistério é apenas para setor público;

- É acompanhado de medidas institucionais e normativas permanentes que neutralizam um comprometimento das finanças públicas dos entes subnacionais.

No caso da enfermagem, na forma como previsto na Lei, inexistente indicação de uma fonte segura capaz de custear os encargos financeiros impostos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para além do ano de 2023, para o qual foi aberto um crédito especial. Diante disso, o STF afirma que, caso não haja uma fonte capaz de fazer frente aos custos impostos aos entes subnacionais, não há de se exigir destes o cumprimento do piso estipulado na Lei n.º 14.434/2022.

Apesar destas diferenças alegadas, o voto do relator deixou espaço para o que chama de “inconstitucionalização progressiva” de outros pisos salariais, significando que é possível o STF rever posicionamentos anteriores:

Em casos precedentes, envolvendo professores e agentes de saúde, tendo em vista, inclusive, o aporte de recursos pela União Federal, o Tribunal atuou de maneira diferente ao poder de conformação legislativa do Congresso Nacional. Porém, é importante deixar consignado que a generalização de pisos salariais nacionais coloca em risco grave o princípio federativo, que assegura a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais (CF, arts. 1º, caput, 18, 25, 30 e 60 § 4º), e a livre-iniciativa, princípio fundamental e estruturante da ordem econômica (CF, arts. 1º, IV e 170, caput). Por isso mesmo, outras iniciativas nessa direção passarão a ser vistas como potencialmente incompatíveis com a Constituição (ADI 7.222, 2023, p. 04).

Não há menção a uma possível revisão do que já foi decidido sobre o piso do magistério, mas, diante das controvérsias crescentes neste tema, muitas delas mostrando que a posição do STF nas ADIs n.º 4.167 e 4.848 não deram conta de pacificar ou uniformizar o entendimento nacional no tema, é possível que o STF volte a se manifestar sobre pontos já abordados nas ADIs, como veremos mais adiante.

A divergência entre os ministros, o caráter abstrato dos argumentos (não tratavam de nenhum estado ou município concreto) 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.

O STF, por sua vez, tende a considerar que tais situações, que discutem a aplicação do piso em casos concretos, não são de sua competência. Para o Tribunal, a ofensa à Constituição Federal nesses casos seria meramente reflexa ou indireta, restringindo a competência de apreciação aos tribunais locais. O STF também costuma afirmar que as decisões demandam análise de elementos de prova para

aferir se, no caso individual ou de determinado grupo, houve descumprimento do piso, o que não cabe ao STF⁴.

Em pesquisa dedicada aos recursos extraordinários neste tema, foram localizados seis casos em que o STF analisou um caso representativo de uma controvérsia. Nestes casos, o STF é chamado a avaliar se há ou não repercussão geral da matéria. Havendo repercussão geral, o STF passa a ter competência para decidir e seu entendimento vale para todos os recursos repetitivos (que tratam da mesma controvérsia). Não havendo repercussão geral, o caso é considerado como de matéria infraconstitucional, terminando na instância inferior.

Em quatro destes casos, o STF decidiu que não havia repercussão geral – ou seja, que deveria prevalecer o entendimento do tribunal local –, a exemplo do Recurso Extraordinário 1309924 (Tema 1134), quando afirmou que:

assentada a constitucionalidade do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e sua forma de atualização, é infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa aos reajustes de vencimento dos servidores do Grupo de Atividades de Educação Básica, com fundamento na Lei 21.710/2015 do Estado de Minas Gerais (Recurso Extraordinário 1309924, 2021, p. 13).

No Agravo em Recurso Extraordinário 1343477 (Tema 1179), por sua vez, afirmou que:

É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa ao cálculo do piso salarial devido aos professores da rede de educação básica, considerada a fixação de jornada inferior a 40 (quarenta) horas semanais e a distribuição da carga horária dentro e fora de sala de aula (Recurso Extraordinário 1343477, 2022, p. 06).

Nota-se, assim, que, os reflexos da lei do piso que mais geraram dúvidas e controvérsias, foram, ao menos até agora, considerados matérias de competência apenas dos tribunais locais, e não do STF.

O cenário, contudo, pode mudar. Observamos que o STF reconheceu a repercussão geral em duas situações. É pertinente a esta pesquisa o Recurso Extraordinário n.º 1.326.541 (Tema 1218).

⁴ Como veremos mais adiante, esse argumento, além de afastar a atuação do STF, também afasta a competência do STJ, por força da Súmula n. 7, de maneira que casos envolvendo análise probatória se encerram nos tribunais locais, de acordo com o modelo processualista brasileiro.

Neste caso, o STF avaliou a existência de repercussão geral na matéria, mas ainda não julgou o recurso, portanto ainda não definiu uma tese que possa se aplicar aos outros casos repetitivos.

O Recurso Extraordinário, de relatoria do ministro Cristiano Zanin, discute, à luz dos artigos 2º, 18, 37, X e XIII, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, a constitucionalidade da decisão judicial que concedeu a equiparação do salário-base do professor da educação básica do estado de São Paulo ao piso nacional da categoria, estabelecido pela Lei 11.738/2008, 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 professorado, tem conteúdo aparentemente similar ao de outros casos em que o STF entendeu não haver repercussão geral, entendimento que, por maioria de votos, foi alterado (quatro ministros ficaram vencidos). Isso significa que o STF vai julgar a questão e emitir uma decisão que valerá para casos semelhantes e que, como veremos em tópico adiante, pode mudar entendimento do tema no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Foi divulgada somente uma manifestação por escrito sobre a existência de repercussão geral no STF. O ministro Luís Roberto Barroso afirma, neste voto, que reviu seu posicionamento anterior, razão pela qual considera “[...] *importante que este assunto seja submetido ao Plenário do STF, tendo em vista a sua repercussão sobre o magistério de todo o país*”.

Trata-se de tema com potencial para atingir o orçamento dos entes federativos, uma vez que, ao equiparar o salário-base estadual ao piso nacional, tem-se sua incidência escalonada, gerando espécie de efeito cascata, a fim de garantir atualização a toda a rede, assim como atrelando-o ao plano de carreira.

Tendo em vista as imbricações a serem geradas pelo tema, o STF, depois de negar em diversos recursos que a matéria pudesse ser examinada, avocou para si a competência para dirimir o conflito e uniformizar entendimentos que estão variando entre os tribunais locais.

2 Suspensão de Liminar e Suspensão de Segurança no STF - aplicabilidade do piso quando alegada restrição de orçamento por estados e municípios

Outro tipo de ação levada ao Supremo Tribunal Federal (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 instrumentos judiciais específicos para reverter as decisões em razão do potencial dano grave.

Esses tipos de ações têm fundamento no art. 25 da Lei Federal n. 8.038/90, e art. 297 do Regimento Interno do STF. De competência do presidente do STF, são medidas que visam suspender decisão que concedeu liminar contra o Poder Público, sendo necessário demonstrar o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) a decisão objeto da suspensão deve ter sido proferida em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; (ii) devem ter potencialidade para causar grave lesão à ordem, à segurança ou à economia públicas; e (iii) a controvérsia deve ter natureza constitucional.

Foram localizados dois casos desse tipo em nossa pesquisa, um oriundo do estado de São Paulo e outro do estado do Pará⁵.

O primeiro consiste na SL 1.149/SP, cuja decisão no STF é de 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, mas que não se incorpora ao vencimento docente. A ação foi julgada procedente pelo TJ/SP. Em 30/06/2017 o Tribunal paulista determinou o reajuste do salário base inicial dos integrantes do Quadro do Magistério do Estado de São Paulo, incorporando ao salário

⁵ A pesquisa foi realizada em 30 de julho de 2023, na plataforma de pesquisa de jurisprudência do site do STF. Utilizamos o termo de busca “lei do piso” magistério, que retornou 44 resultados. Acerca das SS e SL, foram localizados 3 resultados, porém referentes a dois recursos, um do PA e outro de SP, que foram abordados em sua inteireza, considerando a movimentação processual, nesta seção da pesquisa.

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.

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 Cármen 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 Cármen Lúcia afirmou na decisão cautelar favorável ao Estado de SP:

As categorias profissionais que compõem o serviço público federal, estadual ou municipal são dispostas em carreiras, nas quais se estabelecem faixas entre o nível inicial e o final, o que não se faz administrativa, mas legalmente, sempre segundo proporção que o legislador define e fundamenta. Neste exame preliminar, o quadro descrito permite vislumbrar que, a prevalecer a compreensão explicitada na decisão contrastada, sempre que o piso nacional for reajustado pela União, o mesmo fator deveria ser aproveitado por toda a categoria. **Tanto é o que alega o Requerente que causaria abalo significativo nas contas estaduais e suscitaria dúvida sobre o respeito, ou não, ao princípio federativo, pois o piso nacional, por óbvio, é determinado pela União e teria de ser acompanhado, em diferentes categorias ou níveis da carreira pela unidade federada independente de sua autonomia administrativa, financeira e legal.**

O aumento do piso nacional, divulgado anualmente pelo Ministério da Educação, **deixaria de constituir piso, tornando-se reajuste geral anual do magistério, alcançando Estados e Municípios sem qualquer juízo sobre a capacidade financeira** desses entes e sobre o atendimento dos limites impostos pela lei de responsabilidade fiscal, o que não parece ter sido o objetivo da Emenda Constitucional n. 53/2006.

Ademais, 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 Tribunal⁶ (**SS 1149 SP/MC, Rel. Min. Cármen Lúcia**, j. 13 abr. 2018, p. 16, disponível no [link](#)).

6 Súmula Vinculante n. 37: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia” (STF, 2014).

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

Na Suspensão de Segurança 5.236/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 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-básico como piso nacional. Para o estado do Pará, à luz da ADI 4.167, o piso deve ser o valor diretamente 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 5236 MC/PA, 2018, fl. 8).

Em sua decisão, proferida em junho de 2018, a ministra Cármen 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 5236 MC/PA, 2018, 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 foram mais nesse sentido da impossibilidade financeira e do grave impacto no orçamento e na Responsabilidade Fiscal dos Estados. Ainda assim, nos dois casos, nota-se que a ministra Carmem Lúcia, acompanhada pelos demais ministros, se manifesta sobre o mérito da interpretação da lei do piso que foi feita nos tribunais locais, indicando o posicionamento do STF acerca das controvérsias sobre o efeito cascata e a incorporação de gratificações e abonos.

Mesmo que a competência do STF acerca das SL ou SS se restrinja à análise dos seus requisitos, sem adentrar ao mérito da ação originária, tem-se certa definição de balizas interpretativas que podem repercutir nas esferas judiciárias locais. É o caso da alegação de que as decisões, além de impactarem o orçamento, são capazes de violar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que o reajuste salarial resulta na superação do limite prudencial, que coloca percentual máximo de despesas com funcionalismo público.

Ao adotar a premissa de que a decisão do TJ local viola também a LRF, o STF determina que o alcance do art. 22, parágrafo único, I, impede aumento/reajuste, ainda que oriundo de determinação legal. Nesse ponto, cabe ressaltar que a redação do dispositivo revela aparente contradição, pois excepciona o cálculo para situações em que o aumento/reajuste tenha fundamento em determinação legal⁷. O STF não responde se a Lei do Piso consiste no fundamento legal para excepcionar os reajustes anuais, dando primazia, portanto, às provas de que as medidas impactam o orçamento público local.

⁷ LRF: “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; [...]”.

3 Ações sobre o piso no Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Acerca das decisões proferidas pelo STJ, localizamos recursos especiais⁸ sobre o tema. Recursos Especiais são ações que questionam decisão do tribunal local face eventual violação à legislação federal.

Do total de dez acórdãos inicialmente encontrados, oito resultaram na aplicação da Súmula n. 7, do STJ, a qual determina que não cabe ao Recurso Especial o reexame de provas já examinadas nas instâncias inferiores⁹. Ao aplicar a referida súmula, o STJ mantém, na prática, a decisão proferida pelo tribunal de origem, ainda que existam disparidades entre os entendimentos dos tribunais do país. Os outros dois casos que apareceram na pesquisa tratam de questões processuais, não entrando no mérito das controvérsias sobre o piso.

Ao pesquisar esses casos, notamos que algumas ementas se referiam ao Tema Repetitivo 911, do STJ, que tem como caso referência o REsp 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.

Nesse caso, o STJ decidiu que, partindo-se do entendimento estabelecido pelo STF na ADI n. 4.167, de que o piso corresponde ao vencimento básico inicial, a Lei n. 11.738/2008 se limitou a estabelecer o piso salarial, ou seja, o valor mínimo a ser pago pela prestação do serviço de magistério, 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. Não determinou, essa lei, que houvesse um reajuste geral para toda a carreira do magistério, nem a incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira. Da mesma forma, não há referência na lei acerca de um reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais ou gratificações.

⁸ A pesquisa foi realizada em 30/07/2023, no portal de pesquisa de jurisprudência do site do STJ. Utilizamos o termo lei adj2 piso e magistério na ferramenta de busca que, por sua vez, localizou 10 acórdãos e mais de 576 decisões monocráticas. Realizamos o estudo sobre os acórdãos porque indicam que houve decisão colegiada. Em análise superficial sobre as decisões monocráticas, foi uma constante a aplicação da Súmula n. 7, que afasta a competência do Tribunal para casos em que seja necessário cotejar a norma federal com as provas constantes dos autos.

⁹ “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”, DJ 03/07/1990, p. 6478.

Contudo, o STJ também afirmou, no mesmo julgamento, que essa orientação geral quanto à interpretação da Lei Federal do piso não exaure toda a questão, pois há que se examinar, ainda, o que prevê a legislação local em cada caso:

A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, apenas determinou 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 qualquer determinação de reescalamento de toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações. Faz-se mister destacar, entretanto, que os temas não se exaurem com o estabelecimento dessa premissa geral. Explica-se. **Uma vez determinado pela Lei n. 11.738/2008 que os entes federados devem fixar o vencimento básico das carreiras no mesmo valor do piso salarial profissional, se em determinada lei estadual, que institui o plano de carreira do magistério naquele estado, houver a previsão de que as classes da carreira serão remuneradas com base no vencimento básico, a adoção do piso nacional refletirá em toda a carreira. O mesmo ocorre com as demais vantagens e gratificações. Se na lei local existir a previsão de que a vantagem possui como base de cálculo o vencimento inicial, não haverá como se chegar a outro entendimento, senão o de que a referida vantagem sofrerá necessariamente alteração com a adoção do piso salarial nacional** (REsp 1.426.210-RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 23/11/2016, DJe 09/12/2016, disponível no [link](#)).

O julgamento deste Recurso Especial do Rio Grande do Sul em 2016 (REsp 1.426.210/RS) deu origem ao Tema Repetitivo¹⁰ 911 do STJ. O tema repetitivo 911 diz:

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**¹¹.

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 pode ser analisada pelo STJ, que não tem competência para apreciar nem legislação local (Súmula 280 do STF), nem matéria probatória (Súmula 7 do STJ).

Assim, compete exclusivamente aos tribunais de origem, mediante a análise das legislações locais e do conjunto probatório referente a cada pedido, verificar a

¹⁰ Um “Tema” é uma tese fixada pelo Tribunal, que depois será utilizada para julgamento de outros casos semelhantes.

¹¹ Disponível em: [TEMA 911 STJ](#).

ocorrência de eventuais reflexos nas gratificações e demais vantagens, bem como nas etapas seguintes da carreira do magistério. Foi o que decidiu o STJ nos casos seguintes que chegaram ao Tribunal.

É o caso, por exemplo, do AREsp 1.521.749/PR, julgado em 10/09/2019. O STJ manteve a decisão do TJ/PR que considerou a legislação local da carreira, indeferindo pedido para atualizar vencimentos mensais com base no piso salarial anual do magistério público, haja vista não ter ficado comprovado o recebimento de salário-base inferior ao piso estabelecido na legislação. Segundo o TJ/PR, a Lei Complementar Estadual nº 103/04 determina que toda a carreira do magistério público estadual possui como base o vencimento básico de cada nível e classe, utilizando tabela própria,

de forma que em momento algum vincula o piso salarial estabelecido aos professores pela Lei nº 11.738/2008. Diante disso, considerando que a Lei aplicável ao caso em comento nada dispõe a respeito da utilização do piso nacional como base de cálculo para a tabela de vencimentos da carreira, não há falar na sua adequação às evoluções funcionais previstas na Lei Complementar nº 103/04, como pretendem os autores (AREsp 1.521.749/PR, 2019, p. 07).

Já no caso do REsp 1.854.625/RS, julgado em 05/03/2020, o STJ deu provimento ao recurso porque o TJ/RS, ao aplicar o precedente do Tema 911, deixou de considerar o que diz a legislação do Município de Camaquã (RS). No caso, o TJ/RS considerou ter sido atendida a Lei 11.738/2008, porquanto o valor da remuneração mensal em questão superava o piso nacional, julgando favoravelmente ao município. Contudo, no recurso para o STJ, a decisão foi revertida porque

ao deixar de considerar que a Lei Municipal 81/2000 prevê a repercussão do piso para todos os níveis e classes da carreira, a decisão destoava do aludido precedente proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no regime de recursos repetitivos (REsp 1.854.625/RS, 2020, p. 13).

Nota-se, assim, que as soluções são diferentes, a depender do conteúdo da legislação local – se possibilita ou não o escalonamento – e da remuneração mínima atribuída ao professor, cuja competência para decidir se encerraria nos Tribunais de Justiça, havendo atuação no STJ apenas se este tribunal considerar que houve aplicação incorreta do Tema 911.

Mais recentemente, contudo, o Tema 911 foi sobrestado no STJ em razão da decisão que será tomada pelo STF neste mesmo tema¹².

¹² Decisão da vice-presidência do STJ de 3/2/2023), conforme disponível em: [link](#).

Conforme abordamos no tópico anterior, o STF reconheceu a repercussão geral de caso similar questionando situação em SP¹³. Com isso, a matéria está, neste momento, em espera e aguarda julgamento do STF, no Tema 1218 (Rel. Min. Cristiano Zanin), que trata do Recurso Extraordinário n. 1.326.541/SP¹⁴.

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

14 “Recurso Extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º, 18, 37, X e XIII, e 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal, a constitucionalidade da decisão judicial que concedeu a equiparação do salário-base do professor da educação básica do Estado de São Paulo ao piso nacional da categoria, estabelecido pela Lei 11.738/2008, com incidência escalonada nas diversas faixas, níveis e classes”.

4 Judicialização das portarias do MEC na Justiça Federal

Outro aspecto da judicialização do piso do magistério diz respeito ao questionamento, por municípios, das portarias federais que atualizam o valor do piso anualmente. Esse tipo de ação se intensificou nos últimos anos, em razão da aprovação da nova Lei do Fundeb.

O art. 212-A, XII, da CF, com a redação dada pela EC n. 108/2020, estabeleceu que “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”.

Dado que a nova regra exige “lei específica”, estados e municípios alegam que a atual lei do Piso (Lei Federal n. 11.738/2008) teria sido tacitamente revogada, não sendo mais aplicável quanto ao critério de reajuste, uma vez que ele se baseia em critérios adotados pela legislação revogada do Fundeb.

Sobre este impasse, em 14 de janeiro de 2022, o MEC divulgou uma [Nota de Esclarecimento](#) acerca do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica, indicando que os parâmetros de reajuste salarial dos professores, até então dados pela Lei 11.738/2008 (*Lei do Piso*) e pela regulamentação do antigo Fundeb, não poderiam mais ser utilizados, porque seriam incompatíveis com o novo Fundeb - regulamentado pela Emenda Constitucional n. 108/2020 e pela Lei 14.113/2020.

Poucos dias depois, em 24 de janeiro de 2022, houve reação do Congresso Nacional. Foi exarado um [Posicionamento da Comissão de Educação e Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, e dos membros da Frente Parlamentar Mista da Educação, da Frente Parlamentar em Defesa da Escola Pública e em Respeito aos e às Profissionais da Educação e da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público](#), em que os representantes manifestaram discordância à nota do MEC. Os parlamentares argumentaram pela manutenção da Lei 11.738/2008 e seus critérios de reajuste anual do piso, mesmo com a revogação da Lei n. 11.494/2007 (regulamento do antigo Fundeb), até que fosse aprovada nova Lei nacional para o piso.

Em resumo, estes representantes apontaram que:

- O critério de reajuste (valor anual por aluno dos anos iniciais urbanos) manteve-se no novo Fundeb, portanto a referência na Lei do Piso a uma legislação revogada não deve impedir o reajuste;
- Para cumprir a Constituição Federal e o Piso Nacional, o reajuste deve seguir, não pode ficar parado esperando a nova lei;
- O STF já havia se posicionado pela constitucionalidade de um piso salarial nacional, inclusive afirmando que sem reajuste periódico a existência de um piso é inócua;
- A Emenda Constitucional n.º 108/2020 manteve a obrigatoriedade de um piso nacional;
- O próprio Governo Federal, em notas técnicas do MEC, já havia se manifestado pela possibilidade do reajuste;
- A média remuneratória do docente no Brasil é bem abaixo da média da OCDE, não se pode suprimir as medidas de reajuste.

Em seguida, em 04 de fevereiro de 2022, o Governo Federal voltou atrás em relação à nota do MEC e assinou a Portaria n. 67/2022, estabelecendo um reajuste nacional do piso de 33%. A portaria homologou o Parecer n. 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31/01/22, quanto ao valor do reajuste. O anúncio contrariou pedidos de prefeitos e governadores, que pediam o reajuste mínimo (7%). A partir de então, seguiram-se diferentes posicionamentos institucionais quanto à legalidade e aplicabilidade da Portaria e do reajuste previsto.

Diversas organizações e associações de municípios se engajaram contra as disposições previstas na Portaria, alegando sua inviabilidade frente ao vácuo regulamentador e ao orçamento dos municípios. Segundo os municípios que se manifestaram, as Portarias do MEC são exaradas com fundamento em lei revogada do Fundeb.

Neste contexto, municípios ingressaram com ações judiciais contra a União, pedindo que fosse declarada a ilegalidade do reajuste determinado pela Portaria, em razão do vácuo normativo sobre os novos critérios de reajuste. Também pediram que, diante da lacuna da lei, não fossem obrigados a atualizar o piso de acordo com o critério federal.

Para este relatório, analisaremos as disputas judiciais em torno da última Portaria federal, a de 2023.

Realizamos um pedido de informação, via Lei de Acesso à Informação, à Advocacia Geral da União (AGU), sobre todos os casos de 2023 em que a União é ré em processos propostos pelos municípios em razão da atualização do piso do magistério. A AGU faz a defesa da União nestas demandas e nos forneceu os números dos processos. Como se trata de discussão recente, os casos ainda não chegaram à segunda instância ou aos tribunais superiores e, na primeira instância, só é possível levantar os casos tendo de antemão o número do processo. A AGU também forneceu a listagem de Municípios e Associações que se insurgiram contra a União, requerendo a declaração de ilegalidade da portaria de 2023. 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 107 processos disponibilizados pela AGU, foram analisados 103, sendo que quatro processos não puderam ser identificados.

Desses 103 processos citados, 15 foram ajuizados por associações municipais. Todos os demais foram ajuizados por municípios autonomamente. Nenhum estado brasileiro se mobilizou contra o conteúdo da Portaria de 2023. Das 15 associações municipais que ingressaram com ações, nove são do Estado do Rio Grande do Sul.

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 1 - Associações que buscaram a judicialização das Portarias do MEC

Associação	Estado
União dos Municípios da Bahia	Bahia
Associação Tocantinense dos Municípios	Tocantins
Associação dos Municípios do Alto Jacuí	Rio Grande do Sul
Associação dos Municípios do Turismo da Serra	Rio Grande do Sul
Associação dos Municípios da Costa Doce	Rio Grande do Sul
Associação dos Municípios da Fronteira Oeste	Rio Grande do Sul
Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí - AMVARC	Rio Grande do Sul
Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná - CIEDEPAR	Paraná

Associação dos Municípios Região Centro do Estado	Rio Grande do Sul
Associação dos Municípios Região Ceilero do Rio Grande	Rio Grande do Sul
Associação Rondoniense de Municípios	Rondônia
Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense	Rio Grande do Sul
Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte	Rio Grande do Norte
Associação dos Municípios do Grande Santa Rosa	Rio Grande do Sul
Associação Municipalista de Pernambuco - AMUPE	Pernambuco

Fonte: Elaboração própria.

Do total de processos analisados, foram identificados municípios de 18 estados como requerentes nas ações: Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

Quadro 2 - Estados em que as Portarias do MEC foram judicializadas

Região do Brasil	Estados	Número de ações	Total
Região Norte	Rondônia	4	15
	Roraima	1	
	Tocantins	8	
	Pará	2	
Região Nordeste	Bahia	18	38
	Pernambuco	9	
	Piauí	2	
	Paraíba	6	
	Rio Grande do Norte	2	
	Maranhão	1	
Região Centro-Oeste	Distrito Federal	5	8
	Goiás	3	

Região Sudeste	Rio de Janeiro	2	12
	São Paulo	9	
	Minas Gerais	1	
Região Sul	Rio Grande do Sul	14	30
	Paraná	10	
	Santa Catarina	6	
Total			103

Fonte: Elaboração própria.

Os estados com o maior número de ações ajuizadas são, em ordem decrescente: Bahia (18 ações), Rio Grande do Sul (14 ações), Paraná (10 ações), São Paulo (9 ações), Pernambuco (9 ações) e Tocantins (8 ações).

Conseqüentemente, as duas regiões do Brasil com o maior número de ações foram a Região Nordeste e a Região Sul. Chama a atenção o número de ações dessas duas regiões em comparação com a Região Sudeste, dado que esta última é a mais populosa do país e concentra o maior número de municípios.

Nove Estados não possuem ações registradas no banco de dados da AGU em 2023. São eles: Amazonas, Acre, Amapá, Ceará, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo.

Dentre as 103 ações analisadas, 83 possuem somente decisões liminares (sem sentença definitiva do caso) e 20 foram sentenciadas. Nenhuma possui decisão em fase de recurso (julgamento de apelação, perante os Tribunais Regionais Federais). Esse resultado provavelmente se deve ao pouco espaço de tempo entre o ajuizamento das ações e a análise efetuada nesta pesquisa, considerando que a Portaria alvo de questionamento é a de 2023.

Dentre os 20 processos que possuem sentença, seis foram favoráveis à União (ou seja, os pedidos de ilegalidade da portaria de atualização do piso foram julgados improcedentes), 13 foram favoráveis aos Municípios (pedidos foram julgados procedentes) e um foi extinto 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.

Em sede de liminar, houve 34 indeferimentos de tutela de urgência, ou seja, não acatando o pedido dos municípios ou associações municipais. Em contrapartida, houve 56 deferimentos de pedidos liminares para a suspensão das Portarias do MEC, ou seja, favoráveis aos Municípios, autorizando-os, ao menos temporariamente, que não aplicassem o reajuste determinado na Portaria Federal de 2023. Em 13 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.

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

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;* (G.N).

O artigo acima transcrito foi acrescentado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 18/2020 em 2020, ano em que o Congresso Nacional editou a Lei n. 14.113/2020, regulamentando o “Novo Fundeb”. Ocorre que a referida lei revogou a Lei n. 11.494/2007, Lei do antigo Fundeb. A revogação levou a um possível vácuo normativo, já que a Lei n. 11.738/2008, que regulamentou a aplicação do Piso do Magistério em todo o território, utilizava critérios da lei revogada como base para aplicação do piso:

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.***

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 Ministeriais (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, seu conteúdo teria sido “esvaziado” pela revogação da Lei n. 11.494/2007.

Por sua vez, os processos em que houve o indeferimento da tutela de urgência, portanto favoráveis à União, tiveram como principais fundamentos que, em que pese a exigência constitucional de regulamentação do Piso do Magistério por lei específica, em sua ausência, nada impede que as Portarias Ministeriais disciplinem a matéria até que o Congresso Nacional edite uma nova lei com novos critérios de reajuste.

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 EC 53 e a Lei n. 11.494, respectivamente, 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 permite 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.

Como a maior parte das decisões analisadas são liminares, para que seja possível mapear um posicionamento concreto dos Tribunais, será necessário aguardar sentenças e eventuais recursos. O que verificamos foi uma grande oscilação de entendimentos, em alguns casos, dentro dos mesmos Tribunais.

Nesse momento da pesquisa, os indícios são de que, majoritariamente, os Tribunais Federais, ao menos em algumas regiões, tendem a declarar a suspensão dos efeitos das Portarias n. 17/2023 e n. 67/2022, ambas do MEC, por considerarem que estas não podem suprir a exigência constitucional de regulamentação do Piso do Magistério por meio de nova lei específica¹⁵.

¹⁵ Pedimos à AGU somente os casos questionando a Portaria de 2023, mas os casos, mesmo propostos em 2023, também pediam a declaração de ilegalidade da Portaria de 22, por isso a referência a ambas.

5 Judicialização no Tribunal de Justiça de São Paulo: repercussão do piso nas gratificações e etapas da carreira

Como analisado, o STF decidiu na ADI n. 4.167 que o piso deve ser aplicado para os vencimentos iniciais da carreira, não englobando verbas extras eventuais, tampouco implicando em repercussão automática nas demais etapas da carreira. Contudo, o tema segue gerando conflitos em razão das diferentes maneiras pelas quais os estados e municípios regulamentam e realizam os pagamentos e reajustes da carreira. Como a discussão é, normalmente, motivada por pedidos específicos de professores ou associações de classe em face dos entes pagadores, o tema é julgado pelos tribunais de justiça.

Selecionamos um estado para mapear a controvérsia. A escolha por realizar a pesquisa no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se justifica pela presença do maior corpo docente do país¹⁶ ¹⁷.

A maior parte dos processos encontrados na justiça paulista corresponde a mandados de segurança ou ações de procedimento comum em que professores de educação básica pugnam pela aplicação da Lei do Piso aos salários da carreira. Os mandados de segurança foram utilizados quando havia prova de plano de que o ente federativo não estava cumprindo com o piso do magistério, havendo, assim, direito líquido e certo desses professores. As ações de procedimento comum foram ajuizadas nos casos em que havia necessidade de dilação probatória, como nos processos em que auxiliares de creche pugnam pela aplicação do piso aos seus salários. Para isso, era necessário comprovar que as atividades exercidas por eles eram pedagógicas.

Encontramos dois tipos de pedidos: i) de aplicação do piso do magistério para a base da carreira, quando o município questionado não cumpre com o valor previsto legalmente para esta fase inicial, e ii) de aplicação do piso e seu reajuste como base para a progressão da carreira e pagamento de outras verbas adicionais. A resposta do TJ/SP foi diferente para cada um desses pedidos.

¹⁶ Conforme dados do próprio estado em <https://www.educacao.sp.gov.br/servicos-professores>.

¹⁷ A pesquisa possui um recorte temporal que vai de janeiro de 2023 a julho do mesmo ano (7 meses), e contou com as palavras-chave: "magistério E piso".

(i) Caso o município não cumpra com a previsão da Lei do Piso e suas respectivas portarias do MEC (mais recentemente a Portaria n. 67/2022 e Portaria n. 17/2023), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em todos os casos, determinou sua observância obrigatória pelos municípios. O fundamento para a aplicação imediata está na obrigatoriedade do piso para a base salarial da carreira docente. Assim, os municípios que não garantam base salarial em valor correspondente ao piso do magistério, terminam obrigados a fazê-lo por determinação judicial. O TJ/SP entende que é possível impor esse custo ao orçamento municipal, dado que a Lei do Piso do Magistério possui aplicação obrigatória e anterior à definição do orçamento anual. No entanto, no caso de ações individuais, essa obrigação fica adstrita ao professor que ajuizou a ação. Os demais professores, caso busquem a referida aplicação, terão de ajuizar ações individuais.

(ii) Caso o município questionado cumpra com a previsão legal do piso magistério para a base da carreira, mas não para a sua progressão ou para os benefícios ligados ao vencimento, a resposta foi outra. O TJ/SP entende que, nesses casos, a resposta dependerá de previsão legal de lei municipal ou estadual. Cabe ao município prever os gastos orçamentários cabíveis à sua realidade, uma vez que a contratação de muitos desses professores foi anterior à Lei do Piso. Assim, a determinação judicial de aplicação do piso à progressão de carreira ou de suas respectivas gratificações sem que haja lei local disciplinando o tema, usurparia a separação de poderes através da imposição orçamentária ao município. Por essa razão, o piso do magistério não é obrigatório para a progressão da carreira ou gratificações, apenas para a base salarial/vencimento inicial. Assim, professores que ganham acima do piso não obtiveram sucesso em suas ações no TJ/SP. A única ação em que houve êxito decorreu da existência de lei municipal prevendo o valor do piso como base para outros pagamentos (Processo n. 1004325-47.2022.8.26.0481 - Município de Presidente Epitácio).

Assim, tanto no caso da aplicação do reajuste do piso à progressão de carreira, quanto na questão dos abonos e gratificações, os pedidos de professores e entidades de classe tiveram diferentes respostas a depender da previsão normativa do próprio município. O tema foi tratado com maior detalhamento em ação civil pública ajuizada pela Apeoesp (Processo n. 1006601-74.2022.8.26.0053), tratando da carreira do magistério estadual de São Paulo.

Foi pleiteado, na ACP, o reajuste do vencimento básico inicial da carreira do magistério estadual em 33,24%, adequando-o ao piso salarial nacional estabelecido

pela Lei n. 11.738/08, bem como a incidência escalonada desse índice em relação aos demais níveis, faixas e classes da carreira, com reflexos nos adicionais temporais, gratificações, 13º salário e um terço de férias.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu que a Lei do Piso do Magistério seria aplicável ao salário-base, devendo o Governo do Estado observar essa regra por meio de aumento efetivo, não por meio de abono. A ação foi procedente nesse ponto, havendo precedentes do próprio Tribunal neste sentido (Ação Civil Pública n. 1012025-73.2017.8.26.0053 e Ação Civil Pública n. 1000846-40.2020.8.26.0053)¹⁸.

No entanto, o Tribunal julgou improcedente o pedido de aplicação do piso do magistério à progressão de carreira. Isso porque a previsão da progressão salarial ajustada à Lei do Piso depende de previsão legal pelo ente federativo, o que não havia ocorrido no caso, conforme Tema 911 do STJ.

Para o tribunal, tanto a Lei Complementar n. 836/97 quanto a Lei Complementar n. 1.317/18 (ambas de SP) são anteriores à Lei Federal n. 11.738/08, de modo que há necessidade de edição de nova lei, de iniciativa do Executivo estadual, pois a estruturação da carreira vigente não levou em consideração a adequação do salário-base ao piso mínimo nacional.

Assim, apenas aqueles profissionais que, a partir de 27 de abril 2011 (consoante o entendimento do STF), percebessem valores inferiores ao piso legalmente fixado seriam beneficiados com as disposições legais, não havendo qualquer repercussão para os demais professores que, naquela data, já auferiam vencimentos básicos superiores ao estabelecido na lei em comento.

¹⁸ O Processo nº 1012025-73.2017 está em fase de recurso no STF (ARE 1425726) e aguarda julgamento do tema 1218 que teve reconhecida a repercussão geral, conforme mencionamos no tópico sobre o STF.

6 Aplicação do piso a outros profissionais (TJ/SP)

Por fim, o último tema que encontramos no âmbito da judicialização da lei do piso do magistério é sua aplicação para outros profissionais da educação. Neste caso, também de competência dos Tribunais de Justiça estaduais, mantivemos a pesquisa no TJ/SP.

Há 34 ações individuais pleiteando a aplicação da Lei do Piso para outros profissionais da educação. E uma ADI questionando a constitucionalidade de leis municipais prevendo a inclusão de auxiliares de creche no rol de profissionais que fazem jus ao piso do magistério. Trataremos das duas hipóteses separadamente.

(i) No caso das ações individuais de profissionais que pleiteiam a aplicação do piso do magistério, encontramos casos de: (a) auxiliares de creche; (b) psicopedagogos; (c) agentes de desenvolvimento infantil; (d) professor de educação física; e (e) diretores. A resposta do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não é a mesma para esses quatro casos. Como ponto de partida, é preciso estabelecer que o art. 2º, §2º da Lei n. 11.738/2008 definiu quem seriam os profissionais do magistério, mas o fez de forma aberta.

Art. 2º. [...]

§ 2º. Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se **aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais**, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, **com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional** (G.N.).

Quando isso ocorre, caberá à legislação estadual ou municipal fixar quem são os profissionais do magistério no âmbito do seu ente federativo, ou, no caso de ausência dessas previsões, caberá essa interpretação ao Poder Judiciário. Vamos aos casos concretos:

a. Auxiliares de Creche - para o TJSP, auxiliares de creche não se enquadram no conceito de profissionais do magistério, independentemente de previsão nas legislações municipais e estaduais. Isso ocorre porque a formação exigida para esses profissionais é a de ensino médio na modalidade regular, não na modalidade normal. Assim, seria impraticável a aplicação do piso do magistério a um pro-

fissional que não possui formação pedagógica. Além disso, há o entendimento de que a creche não integra uma fase educacional propriamente dita, havendo distinção entre Educação Infantil e Educação Pré-Escolar, não sendo necessário que a primeira seja realizada por profissionais da docência;

b. Psicopedagogos - nas duas ações analisadas, não há discussão sobre se a profissão de psicopedagogo integra o conceito legal de “profissionais do magistério”, apenas se discute a aplicabilidade do piso do magistério à progressão de carreira desses profissionais. Em ambos os processos, foi determinado que a Lei do Piso é aplicável ao salário-base de psicopedagogos, sendo estes, portanto, considerados profissionais do magistério para o TJSP;

c. Agentes de Desenvolvimento Infantil - nas ações ajuizadas por esses profissionais, o Tribunal entendeu que o piso do magistério não é aplicável, dado que não se trata de atividade docente, mas sim de cuidado com os alunos, de higiene, acompanhamento de convívio social e realização de atividades lúdicas. Os fundamentos são os mesmos dos casos de auxiliares de creche.

d. Diretores - o Tribunal entendeu que a Lei n. 11.738/08 engloba expressamente os profissionais de suporte pedagógico, o que inclui os diretores escolares. Assim, qualquer aplicação restritiva do piso nacional configuraria violação ao princípio da legalidade e da isonomia. Apesar dos diretores de escola possuírem tabela específica de vencimentos, o piso do magistério deve incidir respectivamente sobre cada classe, independentemente de terem vencimentos escalonados conjunta ou individualmente. No entanto, a aplicação da Lei do Piso do Magistério só poderia ocorrer se o salário-base de um diretor fosse inferior ao piso do magistério, o que não ocorre.

Além das ações individuais, foi analisada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em âmbito estadual. Essa ação tinha por objetivo que norma municipal fosse declarada inconstitucional, ou seja, incompatível com as previsões constitucionais da Constituição do Estado de São Paulo e/ou da Constituição Federal.

(ii) ADI n. 2.267.075-72.2022.8.26.0000 - A Câmara Municipal de Santo Anastácio alterou a Lei Complementar Municipal n. 142/2022, incluindo o cargo de “auxiliar de Educação Infantil” como beneficiário do Piso Nacional do Magistério. O prefeito ajuizou a ADI alegando que, apesar da lei ser de iniciativa do Poder Executivo, esta somente tratava da aplicação do piso aos professores, sendo a mudança do texto realizada por meio de emenda parlamentar. Assim, o Poder Legislativo inseriu ma-

téria estranha à versada no projeto de lei original e criou despesas não previstas e encargos de pessoal, sem demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro (inconstitucionalidade material). Criação de leis acerca de servidores públicos e seu regime jurídico-remuneratório são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (inconstitucionalidade formal). O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a norma inconstitucional pelos mesmos fundamentos apresentados pelo prefeito.

Quadro 3 - Quem são os “profissionais do magistério” para o TJSP?

Quem são os “profissionais do magistério” para o TJSP?	
Professores de Educação Pré-Escolar, Básica e Ensino Médio	Sim
Auxiliar de Creche	Não
Psicopedagogo	Sim
Agente de Desenvolvimento Infantil	Não
Diretores	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

Como conclusão deste relatório, é possível afirmar que, em diversos aspectos, o tema do piso salarial do magistério encontra-se em fase de transição quanto aos resultados da judicialização.

No tema da repercussão ou efeito cascata do piso nas carreiras, tanto para o STF quanto para o STJ a repercussão do piso salarial do magistério na estrutura e na remuneração global da carreira não é automática, dependendo de como a legislação local trata da matéria. No entanto, esta solução não impediu a continuidade da controvérsia em demandas judiciais locais, de modo que o tema retorna aos tribunais superiores e revela entendimentos divergentes nas justiças estaduais.

Até recentemente, a postura do STF e do STJ era de se declararem incompetentes para apreciar os casos concretos sobre a forma de aplicação da lei do piso, delegando a competência para tribunais locais, que deveriam analisar a legislação do respectivo estado ou município como critério de solução das demandas.

Contudo, o STF mudou o entendimento quanto à repercussão geral dessa matéria e vai apreciar o mérito de um recurso de SP que poderá, finalmente, uniformizar a jurisprudência neste tema.

Quanto às demandas na justiça federal, acerca dos critérios de reajuste, a mudança na regulamentação do Fundeb também trouxe instabilidade judicial para as demandas e encontramos posicionamentos divergentes quanto à aplicabilidade ou não das portarias federais atualizando o piso. Sobretudo no RS, municípios têm se mobilizado para aplicarem critérios próprios de reajuste, e muitos conseguem autorização judicial para tanto.

É essencial acompanhar, neste momento, a decisão que virá do STF e que pode trazer esclarecimentos sobre a aplicação do piso e seu reajuste em temas que as ADIs não foram capazes de pacificar. Também é importante acompanhar as discussões no Congresso Nacional acerca dos novos critérios para reajuste anual do piso do magistério, tema urgente diante das dúvidas atuais sobre a lacuna normativa deixada pela revogação do antigo Fundeb. Novos critérios, pactuados com estados e municípios, podem diminuir a atual insegurança jurídica que há no tema.