

AS IMPLICAÇÕES DO PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI DO PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dartagnan Plínio Souza Santos¹

Gustavo Joaquim Lisboa²

Resumo

O direito à educação é um tema de grande relevância social, consolidado constitucionalmente que, dentre outras questões, visa a garantia de valorização dos profissionais do magistério público. O processo legislativo culminou na edição de normas jurídicas capazes de garantir um piso salarial profissional de âmbito nacional, como forma de valorização. Entretanto, a atuação dos entes federativos para desenvolvimento de uma legislação voltada ao estabelecimento de um piso salarial nacional, capaz de promover o pagamento de vencimentos dignos aos profissionais da educação básica, foi objeto de questionamento quanto a constitucionalidade do tema, com reflexos na seara do pacto federativo. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva verificar as questões constitucionais que influenciaram a edição da Lei do Piso e, de forma específica, inicialmente descrever a análise histórica da forma de organização do estado nacional e a consequente formação do federalismo brasileiro, em sequência, analisar os marcos legais aplicáveis à Lei do Piso e realizar uma abordagem da constitucionalidade da Lei nº 11.738/08 e suas questões legais quanto ao cumprimento de seus dispositivos implementadores da política pública de educação. A metodologia utilizada para a coleta de dados empíricos foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa concluiu que o esforço legislativo dos entes federativos possibilitou um importante avanço para valorização e profissionalização dos agentes de ensino que, com o piso nacional, podem implementar ações para o desenvolvimento de atividades mais qualificadas para formação do cidadão, entretanto, ainda está distante de ser um tema pacificado no pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Educação. Piso salarial. Qualificação. Financiamento. Constitucionalidade.

Abstract

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela UESC/BA; Advogado, Professor do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus/BA; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2718-2046>; E-mail: dpssantos@uesc.br.

² Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ/RJ; Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela UESC/BA; Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus/BA, Brasil; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6497-630X>; E-mail: gustavo_lisboa@uesc.br.

The right to education is a topic of great social relevance, constitutionally consolidated, which, among other issues, aims at ensuring the valorization of public teaching professionals. The legislative process resulted in the enactment of legal norms capable of guaranteeing a nationally applicable professional minimum wage as a form of recognition. However, the actions of the federal entities in developing legislation aimed at establishing a national minimum wage, capable of promoting the payment of decent salaries to basic education professionals, were questioned regarding the constitutionality of the matter, with repercussions on the federal pact. In this sense, this paper aims to examine the constitutional issues that influenced the enactment of the Minimum Wage Law and, specifically, initially describe the historical analysis of the organization of the national state and the consequent formation of Brazilian federalism. Subsequently, it analyzes the legal frameworks applicable to the Minimum Wage Law and addresses the constitutionality of Law No. 11,738/08 and its legal issues regarding the fulfillment of its implementing provisions for public education policy. The methodology used for the collection of empirical data was carried out through bibliographic and documentary research. The research concluded that the legislative efforts of the federal entities led to a significant advancement in the valorization and professionalization of teaching agents who, with the national minimum wage, can implement actions for the development of more qualified activities for the formation of citizens. However, it is still far from being a settled issue in the Brazilian federal pact.

Keywords: Education. Wage floor. Qualification. Financing. Constitutionality.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 buscou estabelecer uma série de direitos sociais destinados aos cidadãos brasileiros, destacando-se o direito à educação, o qual assume um papel essencial para concretização de valores esculpidos constitucionalmente, de modo a permitir um patamar mínimo de dignidade ao cidadão brasileiro, no recente processo de redemocratização do Brasil, após anos de regência de um regime militar.

Fernandes (1989) já destacava que a necessidade de transformação da educação dependeria de uma transformação global e profunda da sociedade, considerando que a educação funcionaria como um dos fatores de democratização da sociedade e que o sentido de qualquer política educacional democrática aponta para determinadas transformações sociais.

Com a reconstrução democrática ocorrida em 1988, a tarefa do educador precisava se colocar de forma independente e crítica, almejando um salto de qualidade junto à atividade educacional que se buscava implementar para atender à regeneração da sociedade

civil e principalmente as classes mais desprivilegiadas. Nesse sentido Fernandes (1989, p.18) apontava:

O homem novo que devemos formar e a *humanidade* que deve ser produto do sistema de ensino que teremos de montar, daqui para frente, se configura em termos da situação de interesses de classes do operário, do trabalhador agrícola, do homem pobre.

Retomar, hoje, a revolução nacional e a revolução democrática, combater, hoje, a descolonização prolongada, o desenvolvimento desigual, a dependência e o imperialismo significam ver claramente que o sistema educacional deve ser pensado e ativado, quantitativa e qualitativamente, em função das necessidades culturais das classes trabalhadoras.

O cenário, à época da redemocratização, apresentava problemas, em que professores, funcionários e estudantes assinalavam o sucateamento da rede pública de ensino. Sendo necessário impor um plano de defesa do ensino para barrar a deterioração do sistema.

Freire (1991, p. 51) relata que as forças e o poder reacionários, no período do regime militar, enfermaram a escola pública. Tendo a política educacional destes governos se orientado no sentido da privatização do ensino, o que correspondia a um descaso indiscutível com o ensino público, e conseqüentemente com as figuras da educadora e do educador, concluindo:

A escola pública não anda bem, não porque faça parte de sua natureza não andar bem, como muita gente gostaria que fosse e insinua que é. A escola pública básica não anda bem, repitamos, por causa do descaso que as classes dominantes neste país têm por tudo o que cheira a povo.

O descaso do Estado quanto ao cumprimento de sua responsabilidade na garantia de acesso a uma rede educacional extensa e de qualidade, sobretudo na primeira infância, momento de formação de importantes capacidades cognitivas das crianças em educação infantil, da creche à pré-escola, *per si*, sinaliza prejuízo à concretização de outros direitos fundamentais, não apenas na qualidade educacional, mas em diversos setores da vida econômica do país.

Freire (1991) já destacava que não bastava construir mais salas de aula, mas também mantê-las bem cuidadas, zeladas, limpas, alegres, bonitas, para cedo ou tarde a própria boniteza do espaço requerer outra boniteza: a do ensino competente, a da alegria de aprender, a da imaginação criadora tendo liberdade de exercitar-se, a da aventura de criar.

Fernandes (1988, p. 81) caminhava no mesmo sentido:

O motor do movimento de reivindicações é o amor à escola, à pesquisa, à transmissão e à produção de saber. Todavia, “ninguém vive de brisa”. Paguemos menos aos que ganhem demais e desprivatizemos o Estado: os recursos orçamentários ficarão facilmente ao alcance das mãos. E atente-se bem para o fato de que daí não sairá somente o valor dos salários do professor. Provém o custo inevitável da instauração da democracia para todos, do desenvolvimento da consciência social militante dos trabalhadores e da construção de uma nova sociedade, fundada na liberdade com igualdade.

Sabe-se que vultosos investimentos são necessários para a garantia de um ensino público de qualidade. Neste sentido, a organização administrativa do Estado Federado Brasileiro atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, as responsabilidades de implementação dos recursos necessários para cumprimento de políticas públicas adequadas ao atendimento de toda população.

Evidentemente que não se pode falar em um padrão nacional de qualidade para a educação sem um grande esforço de valorização e capacitação dos profissionais que atuam nesta área. Considerando que o Brasil é um país de proporções continentais, é primordial a garantia de um serviço de mesma qualidade a todo e qualquer cidadão, em qualquer localidade de sua extensão territorial, devendo-se buscar um quadro de profissionais motivado e comprometido com a política pública dos Sistemas Nacional, Estadual e Municipal de Educação.

Deste modo, carreiras equilibradas colaboram para a atração de profissionais e para valorização da profissão. Nesse contexto, no final da década dos anos 2000, foi editada a Lei nº 11.738/08, a chamada Lei do Piso, sendo estabelecido um valor mínimo de remuneração para a categoria dos professores do magistério público da educação básica, para que de forma estratégica se possa contribuir na equidade da oferta educacional.

Revela-se nesta ótica uma interessante problemática, a atuação dos entes federativos para desenvolvimento de uma legislação voltada ao estabelecimento de um piso salarial nacional, capaz de prestar o pagamento de vencimentos dignos aos profissionais da educação básica.

O objetivo geral do presente artigo é analisar a Lei do Piso, sobretudo, quanto à influência de abordagens constitucionais. Enquanto objetivos específicos, primeiramente, o presente trabalho identificará a forma de organização do estado nacional e a consequente formação do federalismo brasileiro; no segundo momento serão analisados os marcos legais aplicáveis à Lei do Piso; e ao final verificar-se-á a constitucionalidade da Lei nº 11.738/08 e

suas questões legais quanto ao cumprimento de seus dispositivos implementadores da política pública de educação.

A metodologia utilizada para a coleta de dados empíricos foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, compreendendo o levantamento de materiais já publicados em forma de livros, revistas, artigos, dissertações e teses. Visando estabelecer o entendimento sobre a constitucionalidade da Lei do Piso Nacional Salarial, foi utilizada a pesquisa descritiva, por meio do levantamento bibliográfico e documental, através dos dispositivos legais pertinentes e das decisões do Supremo Tribunal Federal-STF.

2. O FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DE UM ESTADO NACIONAL E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A ideia de federalismo possui origens nos Estados Unidos da América, surgindo como uma resposta à necessidade de um governo eficiente para um vasto território, e que, ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos decorrentes da Revolução de 1776. Conforme indica Branco (2015), os antigos Estados confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos.

O termo federalismo, como acentua Baracho (1994), vincula-se a ideais, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade da unidade. Pode-se compreender o federalismo como um modo de organização política de um país, o qual possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com grandes diversidades cultural, econômica e social, mediante a divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais (estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos, etc.) subordinados a um governo central e soberano.

Não se apresenta de forma clara um modelo perfeito de Estado Federal para servir como padrão a ser seguido, entretanto, persistem características gerais consubstanciadas nos conceitos de soberania e autonomia.

A soberania, no entendimento de Branco (2015), consiste no poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno. Enquanto a autonomia diz respeito à capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências

traçado pelo poder soberano. Ou seja, a soberania é um atributo do Estado federal como um todo, já a autonomia importa necessariamente à descentralização do poder.

No mesmo sentido, entende Cunha Jr. (2015, p. 427), com destaque:

O cerne do federalismo, portanto, repousa na *autonomia* das entidades que compõem o Estado Federal, pois somente este detém o poder soberano, que é um poder supremo e independente. É supremo na ordem interna, porque inexistente qualquer outro que lhe sobrepaire. É independente na ordem externa, porque é igual aos outros poderes soberanos de outros Estados. A soberania funciona como um poder unificador de uma ordem jurídica estatal. Em face dela, o Estado é, no plano externo, uno e indivisível, pouco importando que seja, no âmbito doméstico, centralizado ou descentralizado politicamente, ou seja, se o Estado tem forma unitária ou federal.

Outra característica relevante é a existência de uma Constituição Federal, a qual atua como fundamento de validade das ordens jurídicas parciais e central. Dessa forma, se garante uma unidade à ordem jurídica do Estado Federal, com propósitos de traçar um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto, como destaca Branco (2015).

Por fim, se dá, como necessária à consecução dos objetivos federalistas, a repartição de competências. No Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, sendo necessária a adoção de mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos.

Baracho (1994, p. 153) já apontava neste sentido:

O federalismo assenta-se, originariamente sobre a repartição dualista de competência e poder. Entretanto, nos últimos tempos, o federalismo dualista evoluiu, graças aos processos de cooperação e coordenação política, criando uma espécie de federalismo intergovernamental ou cooperativo. Procura-se conciliar a unidade, na diversidade.

Nesta senda, se põe em evidência a necessidade de verificação de um processo de descentralização política que assegure autonomia às ordens políticas periféricas e ordem política central. Para Cunha Jr. (2015, p. 713), a posse de competências próprias não é suficiente para integral satisfação da autonomia dos entes federados, concluindo:

(...) ao conceder competências, a Constituição, impõe encargos, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes. Surge a necessidade, pois, “de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta

estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na Lei Maior.

Desta forma, o Estado Federal Brasileiro foi constituído na figura de quatro entes federativos: 1. União – que é fruto da junção dos Estados entre si, representando a aliança indissolúvel destes; 2. Estados-Membros – são estados com governo e bens próprios, desempenhando as funções dos três poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário); 3. Distrito-Federal – que serve para abrigar a sede da União, não se confundindo seja com um Estado-Membro, seja com Município, mas colhendo características de ambos; e 4. Municípios, possuindo autonomia administrativa e financeira, contam com Executivo e Legislativo próprios.

Segundo os estudos de Cunha Jr. (2015), o ideal federalista permeia o Brasil desde os idos de sua independência de Portugal, na primeira revisão a que se submeteu a Carta de 1824, por meio do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834. Foi posta em prática a pretensão de descentralizar o poder do comando central do Império em favor da autonomia das províncias. Naquele momento, foram criadas Assembleias Legislativas Provinciais dotadas de competência legislativa, esboçando-se aí uma reação ao poder centralizador do Império, com ideias descentralizadoras ou federalistas, que acabaram sufocadas com a chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 12 de março de 1840, com forte orientação conservadora para manutenção de uma administração centralizadora na figura do imperador.

Com a Revolução Republicana de 15 de novembro de 1889, as antigas províncias transformaram-se em Estados Federados por meio do Decreto nº 01, formando-se um Estado Federativo Brasileiro, elevado a *status* de princípio fundamental, consagrado na Constituição de 1891 e por todas as demais Constituições que lhe seguiram, inclusive a Constituição de 1988.

Entretanto, é ponto essencial de discussão que o processo de formação do pacto federativo brasileiro se deu de forma invertida, conforme aponta Affonso (2000, p. 321):

O termo “Federação” diz respeito à ideia de “união”, “pacto”, articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do Governo Central ou Federal. No Brasil, entretanto, “federalismo” tem sido recentemente associado ao processo de “descentralização” e a apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo: estados e municípios.

Essa inversão conceitual possui raízes históricas muito definidas. Em primeiro lugar, ao contrário da constituição clássica Federação norte-americana, onde as colônias, e posteriormente os estados, se uniram para criar um estado federal, no Brasil o Governo Central precedeu as esferas subnacionais. Mais adiante, ao longo dos anos 60 e 70, o Governo Federal identificou-se com a centralização (fiscal e política) e com o autoritarismo. O posterior processo de redemocratização deu-se, entretanto, a partir dos estados e municípios, pelas bordas do sistema, para somente mais tarde alcançar o Governo Central. Dessa forma, a luta pela redemocratização confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa.

Com a edição da Constituição de 1891, a Federação brasileira assumia um papel com repartição de competências privativas entre as entidades federadas, as quais atuavam como esferas distintas, separadas e independentes, não havendo qualquer tipo de cooperação ou colaboração entre União e Estados.

Em 1934, uma nova constituição instaura um novo formato de federação organizada segundo um modelo de federalismo cooperativo. Cunha Jr. (2015) revela que o surgimento desse tipo de federalismo se deu em razão do Estado Social, caracterizado pela colaboração recíproca e atuação paralela ou comum entre os poderes central e regionais. Esse modelo, combinando competências privativas com competências concorrentes, prosseguiu nas Constituições seguintes, apesar da clara concentração de poderes junto ao Governo Federal, como ocorrido nas Cartas de 1937 e 1967/69.

A Constituição de 1988 buscou solucionar o desequilíbrio da repartição de poderes, com a adoção de técnicas próprias que efetivavam conciliar uma divisão equitativa do poder entre a União, os Estados e os Municípios, com a possibilidade de atuações concorrentes e comuns entre eles. No mesmo sentido, aponta Cunha Jr. (2015, p. 716):

A organização do Estado brasileiro, portanto, compreende os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos providos de competências próprias necessárias ao seu desenvolvimento e a atendimento das carências e legítimas exigências de suas respectivas populações.

Com este arcabouço se torna necessária a definição da extensão dessas competências e como se dá sua repartição. Revelam-se norteadores os ensinamentos de Cunha Jr. (2015, p. 716):

A repartição de competências traduz-se num processo de distribuição constitucional de poderes entre as entidades federadas e constitui *ponto nuclear* da noção de Estado Federal. Com o propósito de realizar o princípio federativo em bases sólidas, a constituição de 1988 entabulou uma partilha do poder político entre as entidades

integrantes da Federação, com vistas a uma racional e equilibrada organização política do Estado brasileiro, com a eliminação dos velhos problemas de concentração de poderes na União que se verificou durante toda a República. O objetivo da Constituição foi atingir um *federalismo de equilíbrio* entre a União, os Estados e os Municípios.

Entretanto, atualmente nem sempre é fácil identificar se determinada matéria é de predominante interesse nacional, regional ou local, de forma a possibilitar uma distribuição adequada de competências entre os entes federativos.

No Brasil, estruturou-se um sistema complexo de partilha de competências em que coexistem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, além das competências comuns, possibilitando-se, ademais, a participação dos Estados-membros nas competências próprias da União, mediante delegação.

A distribuição de competências revela-se um ponto chave quanto a repartição de poderes no Estado Federativo brasileiro, como destaca Affonso (2000, p. 332):

O problema da distribuição de competências refere-se ao grau de centralização e/ou descentralização de atribuições e recursos e envolve normalmente três dimensões:

- a) A definição das competências ou atribuições de cada esfera de governo no que diz respeito ao gozo – execução das políticas públicas;
- b) A definição das bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo;
- c) A definição do montante e da forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições quanto ao gasto vis-à-vis às bases próprias de arrecadação (a qual, em um país com grandes disparidades regionais, implica transferências entre regiões).

Para Cunha Jr. (2015, p. 718), a repartição horizontal de competência permite uma atuação separada e independente entre as entidades federadas, ou seja, são outorgadas competências privativas que só as entidades que as titularizam podem exercer, não podendo ocorrer a interferência de uma sobre a outra, sob pena de inconstitucionalidades, destacando-se:

No Brasil, as competências privativas foram repartidas horizontalmente através das seguintes técnicas: competências privativas *enumeradas* para a União; competências privativas *remanescentes* (ou reservadas) para os Estados e, finalmente, competências privativas *indicadas* (ou enumeradas genericamente) para os Municípios.

Por outro lado, a repartição vertical de competência prevê uma atuação coordenada entre as entidades federadas. Neste caso, há uma atribuição conjunta de

competências à União, aos Estados e ao Distrito Federal que concorrem para legislar sobre determinadas e idênticas matérias, ou seja, a União atua editando normas gerais; enquanto os Estados e Distrito Federal limitam-se a suplementar essas normas, editando normas especiais.

As questões federativas ganham destaque conflituoso na matéria relacionada à educação, considerando as complexas relações verticais de cooperação e coordenação, tal como também ocorre na área da saúde, em ambas as políticas públicas devem ser garantidas pelos entes subnacionais, considerando a necessária descentralização dos serviços públicos, para atender à população.

Para Silva Jr. (2017, p. 38), a existência de diversos entes partícipes de uma federação, com autonomias e as competências legislativas e administrativas atribuídas, desencadeará uma séria de conflitos, que a Constituição, enquanto Pacto Fundamental do Estado Federal, surge para harmonizá-los. A indefinição dos limites das competências de cada ente, momento em que as dúvidas interpretativas de atuação podem extrapolar o esperado, acabam por gerar sérios conflitos normativos dentro da própria federação que se pretendia uma e harmônica, apesar das diversidades.

Nogueira (2020, p. 97) indica que a análise da política pública da educação revela que a União descentraliza as obrigações, o que para o ensino infantil, fundamental e médio é eficiente, mas essa decisão impõe elevadas despesas, especialmente com pessoal, aos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios), sem que estes venham a receber as receitas próprias e transferidas suficientes para custeá-la.

É neste sentido que se revela a crise do pacto federativo, a qual se direciona ao Poder Judiciário, que deverá tutelar a contínua harmonia da Constituição com as legislações infraconstitucionais.

3. MARCOS LEGAIS APLICÁVEIS À LEI DO PISO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu normas diretivas para a concretização de diversos direitos, dentre eles a educação, que, por sua vez, foi objeto de inúmeras legislações infraconstitucionais para estruturar e implantar uma política pública adequada e

eficiente, as quais influenciaram a implementação do piso nacional do magistério público da educação básica.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 modificou dispositivos importantes da matéria relacionada à educação, para estabelecer, primeiramente, a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º). No segundo momento, estabeleceu uma nova fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público, através da contribuição social do salário educação a ser recolhida pelas empresas.

A terceira alteração, talvez a mais importante, quanto ao art. 60 do ADCT, estabelece que, nos dez primeiros anos, contados da promulgação da referida emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam que destinar o mínimo de 60% dos recursos próprios à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivando assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Desta forma, iniciam-se importantes discussões quanto à garantia de um piso nacional para o magistério, que ainda não estava definido, mas, que passou a ter importante regulamentação constitucional.

A distribuição de responsabilidades e recursos ganhou um importante aliado, com a inclusão do §1º do novo texto constitucional do art. 60, sendo estabelecida a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, o FUNDEF.

Os recursos do FUNDEF originam-se de um mínimo de 15% dos recursos referentes aos art. 155, inciso II; art. 158, inciso IV; e art. 159 inciso I, alíneas “a” e “b” e inciso II da Constituição Federal, devendo ser distribuídos entre cada Estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

A EC 14/96 ainda instituiu a possibilidade de complementação dos recursos do FUNDEF para os Estados e o Distrito Federal, na hipótese de que seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Muito embora seja louvável a alteração constitucional pretendida, o texto constitucional pecou ao estabelecer, sem uma meta específica, os ajustes necessários a serem realizados pelos entes federativos para contribuição ao FUNDEF. Por outro lado, estabeleceu uma aplicação mínima de 60% dos recursos

oriundos do fundo para pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

A Lei nº 9.424/96 instituiu, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, com natureza contábil e implementação automática a partir de 1º de janeiro de 1998. As receitas financiadoras do fundo encontravam amparo em reserva de 15% dos recursos relacionados ao ICMS, FPE/FPM e IPI.

O principal objetivo do FUNDEF era garantir o investimento de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu Magistério, sendo a distribuição dos recursos realizada de acordo com a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino.

O ponto de destaque desse texto normativo se refere à manutenção mínima do percentual de 60% dos recursos, incluída a complementação realizada pela União, quando fosse o caso, para a remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício de atividades no ensino fundamental.

Para tanto, a referida lei ainda determinou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a necessidade de, no prazo de seis meses da vigência da lei, instituírem os novos planos de carreira e remuneração do magistério visando assegurar a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério, bem como o estímulo ao trabalho em sala de aula e a melhoria da qualidade do ensino.

A criação dos novos planos ainda permitiu a possibilidade de investimentos na capacitação dos professores leigos, sendo-lhes garantido prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes, a qual passa a ser condição mínima de ingresso no quadro permanente da carreira do magistério.

A Lei nº 9.394/96 estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, norteando a educação como um processo formativo que se desenvolve na vida da família, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Nesta senda, a educação escolar se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino em instituições próprias, em regime de colaboração a ser organizado pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A educação básica, de atuação prioritária dos Municípios, tem por finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. A primeira etapa se dá com a educação infantil, buscando o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, sendo oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.

A segunda etapa constituir-se-á no ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade. Objetiva a formação básica do cidadão para o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; compreensão do ambiente natural e social; desenvolvimento e aquisição de conhecimentos e habilidades e formação de atitudes e valores; fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância em que se assenta a vida social.

A LDB estabelece, ainda, que os recursos públicos destinados à educação serão originários de receita de impostos próprios dos entes federados, acrescidos de transferências constitucionais, salário-educação e incentivos fiscais.

Por fim, a lei compreende como despesas comuns à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais aquelas que se destinam a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de redes públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito; e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Após um ano de vigência da LDB, foi instituída a “Década da Educação”, com o claro intuito de fomentar e direcionar esforços para concretização da política pública de educação, sendo elaborado o Plano Nacional da Educação (PNE), criado pela União em

conjunto com os demais entes, e que deveria ser executado em consonância com os planos educacionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O PNE possui uma duração decenal, servindo para articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Essa alteração constitucional trouxe grandes avanços ao magistério público, garantido a valorização dos profissionais da educação escolar da rede pública, por meio de planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, bem como a fixação do piso salarial profissional nacional destes profissionais por meio de lei federal.

Para cumprimento desse texto legal foi criado um fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, o FUNDEB. O fundo passaria a ser composto de 20% dos impostos relacionados aos incisos I, II e III do art. 155; ao inciso II do caput do art. 157; aos incisos II, III e IV do caput do art. 158; e às alíneas a e b do inciso I e ao inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre os Estados (ensino fundamental e médio) e Municípios (ensino fundamental e educação infantil), proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes.

Dentre outras ações, a EC nº 53/06 referendou a possibilidade de uma lei específica especificar o prazo para fixação do piso salarial profissional nacional e a possibilidade de complementação de até 10%, pela União, quanto aos recursos do FUNDEB, quando o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Entretanto, manteve o mesmo percentual de 60% para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica.

Instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o FUNDEB destinava-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais em educação, incluindo sua condigna remuneração, passando os Estados e o Distrito Federal a recolherem no âmbito de sua competência, o percentual de 20% sobre os impostos (ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, FPE, FPM, IPI, dentre outros), para composição de

sua receita, a ser investida de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas redes de educação básica pública presencial dos Estados e Municípios.

A legislação ainda garantiria uma possibilidade de complementação, pela União, dos recursos necessários aos Estados e Municípios que não alcançassem o mínimo definido para o valor médio ponderado por aluno. Para tanto, é importante esclarecer que o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

A lei do FUNDEB permitiu que Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizassem de seus recursos, inclusive os referentes à complementação da União, para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, limitado ao mesmo exercício financeiro em que a receita for creditada.

É necessário esclarecer que não são quaisquer despesas que podem ser vinculadas a utilização dos recursos do FUNDEB, estando apenas permitidas às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, às despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo: a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; a realização de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por fim, o FUNDEB passou a comprometer o mínimo de 60% dos seus recursos anuais totais com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Compreendendo a remuneração como o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores dos entes federativos. Incluindo, ainda, como profissionais do magistério da educação, os docentes, profissionais

que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica). E por fim, para considerar efetivo exercício como atuação efetiva no desempenho de atividades de magistério à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária.

A Lei nº 11.738/08 criou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, bem como sua carga horária da jornada de trabalho, nos termos do art. 206, VIII, da Constituição e do art. 60, III, “e”, do ADCT. Desta forma, de modo a atender as disposições da Lei nº 9.394, que dispõe acerca das diretrizes e bases da educação nacional, foi fixado o piso no importe de R\$950,00 mensais, para a formação em nível médio.

A Lei do Piso entende como profissionais do magistério público da educação básica os profissionais 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 LDB.

O piso fixa 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 jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Deste modo, ocorreu uma parametrização quanto às demais carreiras, as quais deverão ser proporcionais ao valor do piso.

Conforme disposição legal a atualização se dá de forma anual, no mês de janeiro de cada ano. Esta imposição causa um importante impacto no orçamento público, que anualmente deve atender aos valores fixados, cabendo à União o dever de complementação junto aos entes federativos, que não possuam disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

Assim, aponta Lisboa (2015, p. 16):

(...) para conseguir os recursos complementares à implementação do piso, os entes precisam elaborar uma solicitação fundamentada, juntamente com uma planilha de custos que deve ser avaliada pela Comissão Intergovernamental para Financiamento

da Educação de qualidade (instituída no âmbito no Ministério da Educação nos termos da supracitada Lei nº 11.494 (Brasil, 2007c), composta por membros do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Essa comissão Nacional definiu, por meio da Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, vários critérios para a complementação do piso (BRASIL, 2011).

Neste sentido a lei impõe à União a responsabilidade de atuar de forma cooperada 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. Entretanto, esse dispositivo da lei nunca foi implementado pela União, em desfavor dos entes federados que encaminharam solicitação fundamentada, com argumentos que comprovavam incapacidade orçamentária para o cumprimento do piso salarial.

Por fim, a Lei do Piso, impõe aos entes federativos o dever de elaboração ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, fixando o prazo para tanto, até o dia 31 de dezembro do ano de 2009. Para Lisboa (2015, p. 16-17), existem muitas variações entre os planos de carreira atualmente em vigor. No entanto, é comum a diferenciação na carreira que se dá por níveis, classes e referências, destacando-se:

Por nível, entende-se a titulação do profissional, sendo alterado à medida que o profissional recebe um certificado de um nível de ensino superior ao que possui, ou seja, quando agrega conhecimentos acadêmicos (geralmente dividido nas seguintes titulações: ensino médio, graduação, especialização, mestrado doutorado e pós-doutorado). A mudança de classe dá-se, normalmente, por meio das avaliações de desempenho, que levam em consideração certificações, cursos de formação continuada, avaliações institucionais, desempenho de alunos, dentre outros. Já a referência é comumente usada para a progressão por tempo de serviço, possuindo interstícios que variam de triênios a quinquênios a depender do sistema de ensino. Esses termos podem por vezes, ser diferentes de região para região.

A elaboração ou reformulação desses planos de carreiras reascendem a discussão quando das atualizações anuais determinadas pelo piso nacional, que causam impactos diretos nos níveis posteriores àqueles fixados após o nível de entrada na carreira.

As questões orçamentárias e a busca pela garantia de manutenção e acesso à educação encontraram um relevante ponto de destaque, como visto anteriormente, quando a Constituição fixou, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, prevendo a necessidade de vincular recursos da área de educação para remuneração condigna dos trabalhadores em educação.

A alteração constitucional proposta nesta revisão pôs fim à possibilidade de utilização dos recursos obrigatórios das receitas próprias para investimento em educação para pagamento de aposentadorias e pensões.

As mudanças não se limitaram a isso, as alterações atingiram diretamente a composição de um “novo” FUNDEB, quando da promulgação da Lei Federal nº 14.113/2020, que estabeleceu uma nova forma de distribuição proporcional dos recursos, utilizando das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, além de outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Essa nova composição legislativa permitiu a proporção vinculada em 70% do FUNDEB para pagamento dos profissionais da educação básica, bem como o estabelecimento de um percentual mínimo de 15%, de uma das formas de complementação da União (VAAT)³, para despesas de capital.

4. ANÁLISE QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

As questões objeto de conflitos decorrentes da distribuição de poderes, dentre eles, boa parte das políticas públicas estatais, são dirimidas no âmbito do Poder Judiciário. Neste sentido, torna-se necessária a análise do instituto da ação direta de inconstitucionalidade, plenamente reconhecida no meio jurídico como a ADI.

Historicamente, a ADI decorreu de uma emenda constitucional, de número 16/65, junto a Constituição de 1946, como uma forma de representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ser encaminhada pelo Procurador Geral da República para julgamento perante o STF.

O reconhecimento explícito dessa ação constitucional se deu no bojo do texto normativo da Constituinte de 1988, precisamente no art. 102, inciso I, alínea “a”, que atribui a

³ Valor Anual Total por Aluno, que corresponderá a 10,5% dos 23% de toda a complementação da União até 2026, conforme prevê a nova Lei do Fundeb, aprovada em 2020.

competência ao STF para, originariamente, processar e julgar, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Cunha Jr. (2015, p. 288) revela com clareza o dispositivo:

Cuida-se de uma ação de controle concentrado-principal de constitucionalidade concebida para a defesa genérica de todas as normas constitucionais, sempre que violadas por alguma lei ou ato normativo do poder público. Por isso, mesmo é também conhecida como ação genérica.

Não há lide, nem partes confrontantes. Por meio dela não se compõem conflitos de interesses. O seu fim é resolver a suposta incompatibilidade vertical entre uma lei ou ato normativo e uma norma da Constituição, sempre em benefício da supremacia constitucional.

A legitimidade, ou seja, a capacidade para propositura da ADI, é estabelecida pelo teor do art. 103 da CF/88, atribuindo ao Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional, a confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional, os poderes para impetrar ações dessa natureza.

A competência de processamento e julgamento da ação é de exclusividade do STF, exercendo o seu papel de guardião da Constituição Federal. Por mais, é necessário registrar que a decisão final que declara a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da lei ou do ato normativo impugnado ou questionado tem eficácia contra todos, ou seja, possui efeito *erga omnes*, assim como, também, efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Criada a Lei 11.738/08, a matéria foi objeto de análise no âmbito do STF, para verificação da validade do piso nacional de professores de educação básica da rede pública de ensino, tendo sua constitucionalidade questionada por cinco Estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará).

Lisboa (2015, p. 14) resume o quanto questionando no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, veja-se:

Os requerentes argumentavam que os instrumentos escolhidos pela União para fixar o piso nacional eram desproporcionais e não tinham amparo orçamentário e, ainda, que fixar jornada de trabalho seria matéria estranha ao estabelecimento do piso salarial. Sustentaram também que a planificação da carga horária da jornada de trabalho e de sua composição violaria o pacto federativo, disposto na Constituição.

Para os governadores, autores da ação, o piso salarial deveria compreender todas as vantagens pecuniárias devidas ao professor em razão do exercício de sua profissão, de modo a não admitir o vencimento inicial na carreira.

Antes da análise do mérito da ADI nº 4.167, o Plenário do STF entendeu que era premente a suspensão da Lei do Piso, concedendo parcialmente liminar em favor dos Governadores, considerando a possibilidade de violação da reserva de lei de iniciativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico do servidor público e contrariedade ao pacto federativo.

A decisão liminar foi um duro golpe àqueles que aguardavam o desfecho da análise da constitucionalidade da Lei do Piso. Neste ínterim, diversas entidades como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE; Sindicato dos Servidores do magistério Municipal de Curitiba – SISMMAC; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo – SINDIUPES; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás – SINTEGO; Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza – SINDIFORT) passaram a integrar o processo na condição de *amicus curie*, movimentando diversos setores da sociedade para buscar a improcedência da ADI, e a sua consequente constitucionalidade.

Julgada constitucional a Lei do Piso 11.738/2008, foram afastados os argumentos de que a União, ao estabelecer tal piso teria ofendido o pacto federativo. Sua competência para elencar diretrizes e bases da educação, em nível nacional, foi confirmada, cabendo aos Estados estabelecer regras complementares, utilizando-se de sua competência suplementar. Outra consequência importante deste julgado, diz respeito à constitucionalidade do dispositivo que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse.

Desta forma, em fevereiro de 2013, o STF decidiu pela validade do piso salarial nacional da educação básica como vencimento base a partir de 27 de abril de 2011, reconhecendo sua constitucionalidade, e tendo a decisão, efeito *erga omnes*, isto é, obrigando todos os entes federados ao cumprimento da lei.

Entretanto, considerando os reajustes realizados no âmbito do piso salarial consideravelmente superiores ao crescimento econômico brasileiro e com as dificuldades financeiras alegadas por Estados e Municípios, o quadro atual é de profunda discrepância

acerca do cumprimento integral da lei, ou seja, seja quanto ao pagamento do valor mínimo, bem como em relação a garantia de 1/3 da jornada para planejamento e estudos, conforme aponta Lisboa (2015).

A CNM destaca que os critérios de reajuste do piso nacional não levam em consideração a escassez das fontes de custeio, principalmente, quando o piso se encontra muito acima da inflação ou de qualquer outra correção. Para esta organização, muitos municípios comprometem cerca de 25% do total de seus gastos com a folha de pagamento do magistério, fato que, a cada aumento do piso, ocorre um aumento do limite de teto de gastos com pessoal, comprometendo o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa em 54% o limite de gastos com pessoal nos municípios brasileiros.

Ademais, a CNM faz um alerta permanente quanto ao percentual médio de gastos com salários, que já apontavam, em 2019, para uma média de comprometimento na ordem de 78% dos recursos do FUNDEB dentre os municípios brasileiros, sendo que mais de 600 já comprometem 100% dos recursos.

Outro ponto de debate se dá quanto aos efeitos da “Lei do Piso” em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos demais entes federativos. O art. 2º, § 5º, da Lei nº 11.738/2008, revela que as disposições relativas ao piso salarial nacional serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e pela Emenda Constitucional nº 47/2005.

Entretanto, Cavalcante *et al.* (2019, p. 7) destacam:

Contudo, diversos municípios que possuíam regimes próprios de previdência social (RPPS) não estavam pagando o piso salarial do magistério para os aposentados e pensionistas, apesar do disposto na Lei nº 11.738/2008, no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e na Emenda Constitucional nº 47/2005, acerca da integralidade e paridade. Nesses casos, a jurisprudência tem sido contrária a esses entes (REsp 1493828 RS 2014/0296275-3 - STJ), determinando o pagamento do piso salarial e/ou a aplicação da sua variação anual às aposentadorias e pensões, nos casos em que seu valor já é superior ao piso. Deve-se observar o impacto atuarial dessa decisão sobre os regimes de previdência, pois, em muitos casos, os profissionais do magistério público verteram contribuições ao respectivo RPPS com base em salários inferiores à remuneração vigente após a implementação do piso salarial nacional.

O problema previdenciário vai além, visto que diversos municípios não possuem RPPS e seus servidores, regidos no âmbito da CLT, acabam se aposentando pelo Regime

Geral da Previdência Social, recebendo suas pensões junto ao INSS. Fato este que gerou uma série de ações judiciais contra o INSS para revisar as aposentadorias e/ou pensões. Contudo, a jurisprudência do STF (RE 638204-PB) foi favorável à União, não se aplicando integralidade e paridade aos benefícios do INSS, que são regidos pelo art. 201 da Constituição.

As discussões relacionadas ao cumprimento da Lei do Piso, voltaram ao centro de grandes discussões, ainda mais, com a revisão concedida pela Portaria MEC nº 67/2022, que concedeu um reajuste de 33,24% no valor do piso, logo após o período da pandemia da COVID-19, alterando-o para R\$3.845,63. A medida, porém, vem sendo objeto de questionamentos dos gestores, que alegam não possuírem condições de cumprir com o pagamento frente a escassez de recursos.

Juridicamente ainda há uma discussão decorrente da novel legislação do FUNDEB, quando da edição da Lei nº 14.113/2020, a qual revogou a Lei nº 11.738/08, o reajustamento do piso nacional por meio de portaria do Ministério da Educação (MEC) passaria a ser frustrado, tornando-se irregular o reajuste, e, mais uma vez, sendo suscitada a matéria da constitucionalidade.

O tema é objeto de uma ação judicial movida por diversos municípios, sob a alegação de que o reajuste depende de regulamentação do Congresso Nacional através de nova lei, não sendo passível de alteração por meio de decreto ou portaria do Poder Executivo. Entretanto, resta pacificado o entendimento quanto a validade da Lei do Piso, fato que indiscutivelmente não pode ser objeto de nova discussão, a seara de discussão passa a assumir uma nova abordagem, agora relacionada à forma de implementação e cálculo do reajuste, que em razão da nova lei, deve ser objeto de lei específica, ainda não tramitada no Congresso Nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação possui uma grande relevância social, primeiro pelo dever familiar na formação do indivíduo para atuação enquanto cidadão, segundo pela obrigação do Estado, para possibilitar sua formação profissional econômica.

Desta forma, o tema ganha destaque na CF/88, e a medida não se dá por acaso, considerando-se o período anterior a redemocratização do país, quando ocorreu um forte processo de desestabilização do sistema de ensino público. A reestruturação da rede de ensino requereu esforços vultosos de toda sociedade e que ensejaram na concretização de diversas medidas legislativas de âmbito nacional, que forçaram o seu cumprimento junto aos Estados e Municípios.

Condições mínimas passaram a ser o elemento norteador desse processo de reestruturação, consignadas em ações de valorização e profissionalização dos agentes de ensino, que justificaram a edição da Lei do Piso.

A implementação de medidas dessa natureza causou fortes debates nacionais, direcionando o tema às discussões referentes ao pacto federativo, o qual passou a ser questionado, sob a luz de uma possível intervenção da União na competência constitucional dos Estados e Municípios na regulamentação das atividades de seus servidores e, também, quanto às questões orçamentárias para cumprimento de um piso nacional.

Neste sentido foi necessário o reconhecimento de que as proporções continentais do país apontam para diferenças regionais consideráveis, porém, para o cumprimento de interesses nacionais, devem ser adotadas medidas cooperadas e capazes de favorecer uma ação conjunta do estado nacional, evitando o desperdício dos recursos. As construções legislativas se iniciaram há mais de duas décadas, com a criação do FUNDEF, hoje FUNDEB, de modo a garantir o investimento de recursos necessários à área de educação.

Com a garantia constitucional de previsão de um piso nacional salarial, atrelada a fundamentação de legislações infraconstitucionais, que assegurem recursos para cumprimento das despesas, os questionamentos relacionados a falta de orçamento, bem como em relação a ideia de intervenção quanto a formação da estrutura de carreira de servidores, caíram por terra. Torna-se necessária a conciliação da descentralização dos recursos para cumprimento de metas relacionadas à redução das desigualdades regionais.

De toda forma, há que se repactuar, imediatamente, a implementação da Lei do Piso Salarial, por dois motivos principais: a) não há regulamentação para reajuste anual do piso, uma vez que a lei que o instituiu baseia-se na antiga lei do FUNDEB, já revogada; e b) porque há a necessidade de rever, à luz da complementação da União e dos orçamentos dos

governos subnacionais, a nova fórmula do cálculo para o reajuste dos valores estabelecidos anualmente para o piso.

Nesse sentido, a centelha do questionamento da constitucionalidade da Lei do Piso reacenda a cada janeiro de cada ano, principalmente com a edição do reajuste anual, que continua sendo implementado por meio de portaria interministerial, se perfaz a necessária adequação por meio de revisão através de lei específica. Alterações que não atendam ao formato prescrito em lei são eivadas de nulidade, e, portanto, impossíveis de serem cumpridas desde sua origem. O preceito constitucional não pode ser burlado, ainda que para se justificar a necessidade de cumprimento do estabelecimento do PSPN na garantia de uma carreira digna, bem como quanto aos investimentos obrigatórios à manutenção da rede de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em: 18 de abril de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: [Emc14 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc14.htm), Acesso em: 18 de agosto de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [Emenda Constitucional nº 53 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc53.htm), Acesso em: 18 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art62, Acesso em: 29 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm, Acesso em: 18 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm, Acesso em: 29 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei 11.494, de 20 de junho de 2008.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>, Acesso em: 20 de agosto de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Ministro Relator Joaquim Barbosa. 27 de abril de 2011. Jurisprudência do STF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2645108>> Acesso em 22 de outubro de 2022.

AFFONSO, Rui. **A crise da federação no Brasil.** Ensaios FEE. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1704/2071> . Acesso em 17 de outubro de 2022.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A Federação e a Revisão constitucional. As novas Técnicas dos Equilíbrios constitucionais e as Relações Financeiras. A cláusula federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988.** Revista Sumário. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista7.asp> . Acesso em 20 de outubro de 2022.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAVALCANTE, C.; CASTRO, C. R.; ÁVILA, J.; TOLDO, L.; LUZ, R. **Piso Salarial Nacional do Magistério Público: Um retrato da política.** Tesouro Nacional. Disponível em: file:///C:/Users/darta/Downloads/2019%20TEXTOS_Texto%2032.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Nota sobre os impactos do reajuste do Piso Nacional do Magistério para 2020.** Brasília, 30 de dezembro de 2019. Notícias. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-os-impactos-do-reajuste-do-piso-nacional-do-magisterio-para-2020>> Acesso em: 04 de abril de 2022.
CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª Ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. Cortez Editora: 1989. São Paulo – SP.

FREIRE, Paulo. **A educação na Cidade**. Cortez Editora: 1991. São Paulo – SP.

LISBOA, Gustavo Joaquim. **FEDERALISMO EDUCACIONAL ESFACELADO? UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PISO SALARIAL**. Revista Ensaio. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KfhkhWtKpNsfVTRnsgP9X5k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 04 de abril de 2022.

NOGUEIRA, Jozélia. **Federalismo fiscal brasileiro: crise e consequências**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06052021-193337/pt-br.php> > Acesso em: 12 de novembro de 2023.

SILVA JÚNIOR, Genário Torres. **Federalismo fiscal brasileiro em crise: reflexões sob a ótica do direito tributário e política fiscal**. 2017. 95f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: https://antigo.monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/5703/1/Gen%c3%a1rioTSJ_Monografia.pdf > Acesso em: 12 de novembro de 2023.