

EDUARDO
BEURMANN
FERREIRA:571028641
91

Assinado de forma digital
por EDUARDO BEURMANN
FERREIRA:57102864191
Dados: 2023.08.28 12:48:59
-03'00'

PGR-00105602/2023



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

A Sua Excelência, o Senhor
ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Procurador-Geral da República
Procuradoria-Geral da República
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Brasília/DF – CEP: 70050-900

Ref.: REPRESENTAÇÃO PARA CONTROLE CONCENTRADO
A eficácia plena das normas de regência do Piso Salarial Nacional do
Magistério. Remissão normativa à antiga lei do Fundeb, Lei nº
11.494/2007 (revogada); interpretação conforme a Constituição do art. 5º,
Parágrafo Único, da Lei nº 11.738/2008; e remissão normativa à nova Lei
do Fundeb, Lei nº 14.113/2020.

REPRESENTAÇÃO Nº 2/2023
GTI FUNDEF/FUNDEB – 1ªCCR/MPF

Senhor Procurador-Geral da República,

Cumprimentando-o, a **1ª Câmara de Coordenação e Revisão**
do Ministério Público Federal (1ª CCR), por iniciativa de seu **Grupo de**
Trabalho Interinstitucional FUNDEF/FUNDEB, vem, pelas razões de
fato e de direito aduzidas a seguir, apresentar **REPRESENTAÇÃO**, a fim



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

de que a Procuradoria-Geral da República considere a adoção de medidas com fins ao resguardo dos direitos sociais à educação, particularmente, a busca pela concreta valorização do magistério, princípio constitucional expresso (CF, art. 206, incisos V e VI).

**I – DA NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO CONFORME
DO ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 11.738/2008**

A busca pela concreta valorização do magistério, princípio constitucional expresso, extrapola o simples interesse de uma classe ou de uma categoria de servidores públicos, traduzindo-se em verdadeira condição de eficácia do direito fundamental à educação, em especial na sua dimensão da qualidade¹ de ensino. Defender a valorização do magistério é acastelar a qualidade da educação de milhões de crianças e adolescentes, jovens e adultos, permitindo que os propósitos constitucionais da educação (CF, artigo 205) se realizem e, por consequência, os próprios objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, artigo 3º) se

¹ Sobre a relação entre valorização do magistério e eficácia do direito à educação, destaca-se o importante estudo de Andreas Schleicher, o educador e estatístico alemão responsável pelo PISA, no livro "Primeira classe: como construir uma escola de qualidade para o século XXI", em especial o trecho que consta das páginas 86 a 88. Aconselha-se a leitura do inteiro teor. Não obstante, pela clareza, transcreve-se apenas o seguinte fragmento: (...) *é certo que a qualidade de um sistema educacional nunca será maior que a qualidade de seus professores. Assim, atrair, desenvolver e manter os melhores professores é o maior desafio que os sistemas educacionais enfrentam.* (...) (Disponível gratuitamente em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7475e4e1-pt.pdf?expires=1610144640&id=id&acname=guest&checksum=AC1720AACC80C96239AAF833C7156161>. Acesso nesta data).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

materializem. Por assim ser, atraí a temática a necessária atuação do Ministério Público Brasileiro.

Como forma de garantir remuneração condigna aos profissionais do magistério, previu o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prazo para fixar, em lei específica, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Dessa forma, o piso nacional do magistério da educação básica pública, instituto que, de mãos dadas com a “*valorização dos profissionais da educação escolar*” (CF, art. 206, inciso V), tem status de princípio constitucional (CF, art. 206, inciso VIII), foi regulamentado pela Lei n.º 11.738/2008, conforme determinação da Emenda Constitucional n. 53/2006, que alterou o art. 60 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A disciplina do Fundo, antes objeto do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o advento da Emenda Constitucional n. 108/2020, passou a integrar o corpo do texto constitucional, em seu artigo art. 212-A.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

Nessa esteira de evolução normativa, o FUNDEB foi reconhecido como política de Estado permanente e regulamentado por meio da Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020 sob os auspícios natalinos, norma que expressamente revogou, conforme previsão do artigo 53, a Lei n. 11.949/2007, que até então regulamentava o instituto do Fundeb no sistema jurídico nacional.

A Lei n.º 11.738/2008, que regulamenta o piso nacional dos profissionais do magistério da educação básica, estabelece no parágrafo único de seu artigo 5º, o seguinte:

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.**

Como se denota, a Lei n. 11.738/2008 vinculou a atualização do valor do piso ora telado ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da **Lei n. 11.494/07 (Lei do**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

antigo Fundeb). Esta, como dito, foi revogada expressamente pelo artigo 53 da nova Lei do Fundeb, Lei 14.113/2020.

Eis, então, a problemática: a atualização do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica teria deixado de ser juridicamente viável diante de um suposto vácuo normativo decorrente da revogação da antiga Lei do Fundeb, Lei n.º 11.494/07?

A solução técnico-jurídica deve passar por algumas premissas básicas: **a) a Lei do Piso, Lei n. 11.738/2008 não foi revogada, afinal, "não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue"** (LINDB, artigo 2º); e, **b) a revogação da norma remetida (antiga Lei do Fundeb, Lei n. 11.494/07) não atinge automaticamente a norma de remissão (art. 5º, parágrafo único, da Lei do Piso, Lei n.º 11.738/2008); c) a atualização do piso salarial se insere na própria lógica da remuneração condigna e da valorização do magistério, uma vez que se destina à manutenção do valor do trabalho através da preservação do seu poder aquisitivo.**

O art. 2.º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro consagra o *princípio da continuidade da lei*, pelo qual a norma, a partir da sua entrada em vigor, tem eficácia contínua, até que outra a modifique ou a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

revogue. Segundo o disposto (art. 2.º, § 1.º²), a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare (revogação expressa ou por via direta), quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior (revogação tácita ou por via oblíqua).

Diante dessa perspectiva normativa, verifica-se que o artigo 53³ da nova Lei do Fundeb (Lei 14.113/20) faz referência expressa à revogação da antiga Lei do Fundeb, sem fazer qualquer menção à Lei do Piso (Lei 11.738/08). Revogação expressa da Lei n.º 11.738/2008, portanto, não houve. A nova Lei do Fundeb, do mesmo modo, não regulamenta os institutos que são objeto da Lei do Piso e, por essa razão, com ela não é incompatível. Portanto, também impossível se concluir que a Lei do Piso fora revogada tacitamente (LINDB, artigo 2º, § 1º, *in fine*) pela nova Lei do Fundeb.

A Lei do Piso, em respeito ao *princípio da continuidade das leis* e às regras de regência (LINDB, art. 2º, *caput* e § 1º), continua em vigor.

2 LINDB, art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

3 Lei n.º 14.113/20, art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a [Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007](#), ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. ([Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021](#))



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

Superada essa premissa, deve-se passar, para resguardo dos valores constitucionais sob análise, pela demonstração da vigência, validade e eficácia da norma de regulamentação da metodologia de atualização do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação, prevista no artigo 5º, *caput* e parágrafo único da Lei do Piso (Lei 11.738/08), mesmo diante da revogação da antiga Lei do Fundeb. Este dispositivo legal, quando regulamenta a metodologia de atualização do piso, faz remissão à antiga/revogada Lei do Fundeb. A revogação da Lei do Fundeb, como se passa a demonstrar, não impede a validade e eficácia da metodologia de atualização.

Quando uma norma de remissão é revogada, a norma remitida remanesce em vigor, e, do mesmo modo, a mesma consequência se impõe para a norma de remissão, se a revogação for da norma remitida. São duas as razões imediatas: **a)** a vigência, eficácia e validade de cada norma é analisada separadamente, diante do princípio da independência normativa; e, **b)** a norma de remissão, por vezes faz remissão à institutos jurídicos que, independente da revogação da norma remitida, continuam a existir no sistema jurídico. É o caso do Fundeb, que apesar da revogação da Lei n. 11.494/07, continuou a existir, com o mesmo espírito e com o corpo reforçado, através da Lei 14.113/20, não por outra razão, denominada de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

“Nova Lei do Fundeb”. A continuidade típico-legal do instituto é indiscutível, aliás, expressa de forma idêntica no Preâmbulo das Leis revogada e revogadora: “*Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (...)*” (Preâmbulos das Leis 11949/07 e 14.113/20).

A *ratio* da Lei do Piso é simples: se o Fundo (Fundeb) cresce em função de maior receita de impostos e complementos da União, implicando no incremento do investimento em educação, a remuneração (e valorização) do profissional do magistério, componente fundamental para uma educação de qualidade, também deve aumentar na mesma razão. Afinal, os valores do respectivo do fundo devem ser destinados à “*manutenção e desenvolvimento do ensino*” (Lei 14.113/20, art. 1º parágrafo único e art. 25⁴), e aí estão inseridos a “*remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação*” (LDB, Lei 9.394/96, art. 70, inciso I⁵). E deve-se sublinhar, a norma de

4 Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

5 Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

remissão da Nova Lei do Fundeb (Lei 14.113/20) ao art. 70 da LDB é reprodução precisa daquela disposta no artigo 21 da antiga Lei do Fundeb (11.494/07). Novamente se percebe que a continuidade típico-legal do instituto do Fundeb no sistema e, do mesmo modo, dos regramentos intrínsecos do instituto do piso nacional do magistério da educação básica.

Sob esse mesmo esteio, não é possível se afastar da ideia de que o investimento por aluno está estreitamente ligado à remuneração do profissional do magistério, já que 70% (60% na vigência da antiga lei) dos recursos oriundos do fundo devem ser utilizados para remunerar os profissionais da educação. Por isso, torna-se compreensível que a Lei do Piso defina que o investimento por aluno no território nacional deve guiar o incremento do valor do piso.

Ora, todos esses institutos, *ratio* da atualização do piso do magistério, previstos no artigo 5º, *caput* e parágrafo único da Lei do Piso (Lei 11.738/08), continuam vivos no universo jurídico nacional. Em outros dizeres, o Fundeb, o instituto da Subvinculação (Lei 11.494/07, art. 22 e Lei 14.113/20, art. 26), o Valor Anual Mínimo por Aluno (Lei 11.494/07, art. 4º-A e Lei 14.113/20, art. 12), a complementação da União (Lei 11.494/07, art. 3º, § 2º e Lei 14.113/20, art. 3º, § 2º), o finalidade do Fundo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

disposta com remissão à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 11.494/07, art. 21 e Lei 14.113/20, art. 1º parágrafo único e art. 25) etc., todos, continuam regulamentados e vigentes no sistema jurídico nacional. A modificação/atualização legislativa não os revogou, mas os manteve no almanaque normativo. Desse modo a remissão normativa à antiga Lei do Fundeb, Lei nº 11.494, de 2007 (revogada), no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738, de 2008, deve ser interpretada como remissão normativa à nova Lei do Fundeb, Lei nº 14.113, de 2.020.

Nesse mesmo sentido se manifestou a Advocacia-Geral da União no Parecer n.º 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU:

“Assim, a nosso ver, valendo-se de uma interpretação sistemática, teleológica e evolutiva da legislação, visto que os métodos interpretativos não são excludentes, no atual contexto, a referência feita à Lei nº 11.494, de 2007, no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738, de 2008, deve ser interpretada como referência feita à Lei nº 14.113, de 2020, que manteve a sistemática da previsão do valor anual mínimo por aluno (...)”⁶



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

Os fundamentos técnicos de continuidade típico-jurídica dos institutos seriam suficientes à defesa da inexistência de vácuo normativo e, assim sendo, à validade, vigência e eficácia da norma que regulamenta a atualização do piso nacional do magistério da educação básica. Entretanto, é preciso lembrar que a interpretação está em harmonia com vontade constitucional de valorização do magistério (princípio hermenêutico da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais), reconhecida, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 4.848, como “*política pública essencial ao Estado Democrático de Direito*”⁷.

II - DA NECESSIDADE DE LIMINAR EM ADI (Lei 9.868/99, art. 10) – DA SEGURANÇA JURÍDICA

O tema é de extrema importância para a educação brasileira e é causa de insegurança jurídica em todo o país, essa que vem se alastrando desde 2.022, quando muitos municípios brasileiros, principalmente diante de interpretação, *data vênia*, equivocada dada pela Confederação Nacional

⁷ Transcreve-se trecho do arresto: “(...) A Lei nº 11.738/2008 prevê complementação pela União de recursos aos entes federativos que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir os valores referentes ao piso nacional. Compatibilidade com os princípios orçamentários da Constituição e ausência de ingerência federal indevida nas finanças dos Estados. 5. Ausente violação ao art. 37, XIII, da Constituição. A União, por meio da Lei 11.738/2008, prevê uma política pública essencial ao Estado Democrático de Direito, com a previsão de parâmetros remuneratórios mínimos que valorizem o profissional do magistério na educação básica (...).” (STF, ADI 4.848)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

dos Municípios⁸ passou a incentivar o descumprimento da Lei do Piso. Tal, outrossim, é causa de greves da categoria em diversas localidades do país, além de um aumento crescente de demandas judicializadas.

III – CONCLUSÕES

Ante os fatos e argumentos acima transcritos, o GTI FUNDEF/FUNDEB, fundamentado em discussão travada entre seus membros, por intermédio da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão, **requer ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República** os bons préstimos de Vossa Excelência no sentido de apreciar a presente representação a fim de considerar o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar perante o Supremo Tribunal Federal – STF, para **INTERPRETAÇÃO CONFORME do Parágrafo Único do art. 5º, da Lei n. 11.738/2008, ou a utilização de outro instrumento que assim entender Vossa Excelência.**

IV – PROVIDÊNCIAS INTERNAS À 1ª CCR/MPF

Nos termos acima aduzidos, o GTI FUNDEF/FUNDEB requer a adoção de providências perante a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão com fins à apreciação da presente Representação pelo respectivo Colegiado

8 <https://oglobo.globo.com/google/amp/brasil/educacao/noticia/2023/01/aumento-do-piso-do-magisterio-perdeu-base-legal-e-prefeituras-nao-devem-dar-aumento-defende-cnm.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

e, em caso de sua aprovação, o seu encaminhamento ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República para ciência das sugestões nela contidas, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

Por oportuno, renovamos protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

GTI FUNDEF/FUNDEB 1ª CCR/MPF

Brasília (DF), 15 de março de 2023.

Niedja Gorete de Almeida Rocha Kaspary
Representante do MPF - PR/AL
Coordenadora do GTI-FUNDEF/FUNDEB - 1ª CCR/MPF

Antônio Clésio Cunha dos Santos
Procurador-Geral de Contas
Representante do MPC/AP

Eduardo Borges de Oliveira
Promotor de Justiça
Representante do MP/MA

Lucas Sachsida Junqueira Carneiro
Promotor de Justiça
Representante do MP/AL



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
1ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL FUNDEF/FUNDEB

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador do Ministério Público junto ao TCU
Representante do MPTCU

Tranvanvan da Silva Feitosa
Representante do MPF – PR/PI



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00105602/2023 REPRESENTAÇÃO nº 2-2023**

.....
Signatário(a): **RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**

Data e Hora: **21/03/2023 14:42:25**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **TRANVANVAN DA SILVA FEITOSA**

Data e Hora: **21/03/2023 15:15:25**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO**

Data e Hora: **21/03/2023 16:19:40**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANTONIO CLÉSIO CUNHA DOS SANTOS**

Data e Hora: **21/03/2023 16:27:28**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **NIEDJA GORETE DE ALMEIDA ROCHA KASPARY**

Data e Hora: **21/03/2023 20:08:42**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO BORGES OLIVEIRA**

Data e Hora: **21/03/2023 22:24:58**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave a4c12610.920dd602.4ff9ff4a.c7534601