

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Informação Técnico-Jurídica nº 004/2019/CAO EDUCAÇÃO MPRJ,
de 10 de outubro de 2019.

Ref.: EA MPRJ nº 2017.00617351

Assunto: Educação Básica. Valorização dos Profissionais do Magistério da Educação Pública. Princípio constitucional. Cumprimento da Lei 9394/1996, da Lei 11.738/2008 e das Metas da Lei 13.005/2014. Atividade de docência ou de suporte pedagógico à docência. Jornada de trabalho e hora-aula. Desempenho de atividades de interação com o educando que compõem a jornada. Descumprimento. Inconstitucionalidade. Prejuízos ao padrão mínimo de qualidade do ensino.

SUMÁRIO:

1. Introdução.
2. Do princípio constitucional da valorização dos profissionais do magistério e sua relação com a qualidade do ensino.
 - 2.1. Os profissionais do Magistério: Da atividade de docência ou suporte pedagógico à docência como critérios de definição.
3. Dos direitos que consubstanciam o princípio da valorização do magistério
4. Dos Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério.
5. Dos direitos previstos no art. 67. da LDB.
 - 5.1. Do ingresso exclusivamente por concurso público.
 - 5.2. Do aperfeiçoamento profissional continuado.
 - 5.3. Piso salarial nacional proporcional e a Lei 11.738/2008.
 - 5.4. Da Progressão funcional.
 - 5.5. Período reservado a estudos, planejamento e avaliação. Composição da jornada de trabalho.
 - 5.6. Condições adequadas de trabalho.
16. Conclusão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

1. Introdução.

A presente Informação Técnico-Jurídica, cuja emissão encontra fundamento legal nas disposições dos art. 33, inciso II, da Lei 8.625/1993, e art. 44, inciso II, da LCE 106/2003, tem por objetivo subsidiar, sem qualquer caráter vinculativo, a atuação dos Promotores de Justiça com atribuições para a proteção do direito à educação no contexto da valorização do magistério.

A valorização do magistério pauta-se por alguns pilares que, uma vez atendidos, asseguram o cumprimento do princípio em sua plenitude, garantindo máxima eficácia à norma constitucional, quais sejam o **ingresso por concurso público, aperfeiçoamento profissional continuado, piso salarial profissional nacional (art. 206, VIII, da CRFB), plano de carreira com progressão pautada em critérios de habilitação e desempenho, atividades de estudo e planejamento incluído na carga horária e condições adequadas de trabalho**¹.

As dimensões destacadas serão individualmente abordadas na presente Informação Técnico-Jurídica como forma de contribuir para a compreensão e alcance de cada uma delas e dos limites da atuação do Ministério Público nesta seara.

2. Do princípio constitucional da valorização dos profissionais do Magistério e sua relação com a qualidade do ensino.

A valorização dos profissionais do Magistério é princípio constitucional, nos termos do art. 206, V da CRFB:

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

(...)

¹ Mais recentemente, estudos indicaram que as condições de trabalho possuem relação direta com a qualidade do ensino ofertado, bem como da capacidade de permanência sadia do profissional na escola, motivo pelo qual o tema será abordado neste documento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)"

A Lei n.º 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por sua vez, tratou do tema de forma mais detalhada no seu art. 67², ao determinar que os sistemas de ensino promovam a **valorização dos profissionais da educação**, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, os direitos ali relacionados, que serão objeto de análise no presente documento.

A despeito de referir-se de forma mais ampla aos profissionais da educação, observa-se que a tônica do dispositivo é a da valorização dos profissionais do magistério. Dele é possível extrair direitos que representam, de forma conjunta, os pilares da valorização profissional, que pode ser compreendida como uma espécie de direito “guarda-chuva”, dos quais sobressaem outros direitos que o compõem. São todos, portanto, dimensões do mesmo direito – a despeito de configurarem, de forma autônoma, direito *de per si*. Violados um desses direitos, restará desrespeitado o princípio maior da valorização do magistério.

A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, por sua vez, prevê metas e estratégias destinadas a garantir a efetividade do princípio da valorização do magistério (Metas 15 a 18, PNE). A Meta 17 faz expressa referência à “valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica”, mas claramente se articula às demais (Metas 15, 16 e 18, PNE) na busca pela concretização do direito que conduzirá, em conjunto com as outras Metas traçadas pelo Plano, à elevação

²Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

dos padrões de qualidade educacional e, portanto, deverão servir de norte para a fiscalização do cumprimento da Constituição, uma vez que o PNE se apresenta como o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira.

A previsão trazida pela Carta Magna e pelas disposições da LDB e do PNE acerca da valorização do magistério, em todas as suas dimensões, **determinam a atuação do Ministério Público nos casos de violação positiva ou omissiva desses direitos**, haja vista a função constitucional que lhe foi conferida pela Constituição da República, nos termos dos arts. 127 e 129, III da CRFB³.

2.1. Os profissionais do Magistério - da atividade de docência ou suporte pedagógico à docência como critérios de definição.

Estabelecida a premissa de que a presente informação técnico-jurídica pretende uma breve análise dos direitos relacionados à valorização dos **profissionais do magistério**, convém definir os sujeitos do direito em foco.

O art.61 da LDB estabelece:

*Art. 61. Consideram-se **profissionais da educação escolar básica** os que, **nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos**, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)*

*I – **professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio**; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)*

*II – **trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem***

³ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

Por sua vez, o art. 67, §2º, da LDB estabelece que:

Art. 67 (...)

§2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no §8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério **as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.**(Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006).

A análise dos dispositivos acima permite a compreensão acerca dos profissionais que podem ser considerados como aqueles que exercem as funções de magistério, atendidos os requisitos do efetivo exercício e habilitação específica para tanto.

Neste contexto, destacamos que a previsão da Lei nº 11.738/2008⁴, que se refere aos profissionais do magistério como 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

⁴ O art. 2º, §2º, da Lei 11.738/2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

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”, deve ser interpretada de forma sistemática.

A disposição exposta na lei que disciplina o piso salarial nacional, caso não interpretada em conjunto com todo o arcabouço legal já referido, poderia fazer crer que garantias como o piso salarial estariam destinadas apenas aos profissionais do magistério que atuam fisicamente nas unidades escolares, trazendo distinção indesejável com base estritamente no local de atuação.

A Lei 11.494/2007⁵ (Lei do FUNDEB), nessa toada, considerou como destinatários dos recursos correspondentes a 60% dos totais dos Fundos os profissionais do magistério da educação básica **em efetivo exercício na rede pública**, sem ressalvas quanto ao local de exercício da atividade, confirmando o acerto da compreensão de que a lotação do profissional não se mostra relevante neste contexto, sob pena de não restar atendido o escopo do princípio-garantia previsto na Constituição Federal.

O critério que melhor atende ao intuito da lei, para efeitos de enquadramento do profissional em atuação, portanto, é o da **preponderância da atividade desempenhada**, desde que atendida a habilitação prevista em lei para o exercício do cargo, independente do local de sua realização. Assim, a exemplo, o supervisor ou orientador pedagógico que desempenhe suas atividades em núcleos constituídos fora da escola, mas com atuação a ela vinculada, deve ser compreendido como profissional do magistério, garantido salário em patamar não inferior ao piso nacional e todos os demais consectários jurídicos desse enquadramento.

Uma análise mais acurada da legislação permite considerar como determinante o desempenho das atividades de magistério, substancialmente pedagógicas, de modo a não causar distinções indevidas com relação aos profissionais em atuação em

⁵ Art.22, parágrafo único, incisos II e III da Lei 11.494/2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

departamentos de suporte pedagógico externos às escolas, situação comum em parte dos municípios fluminenses.

As considerações apresentadas são relevantes para orientar a atuação do Ministério Público na medida em que há direitos constitucional e legalmente previstos que se destinam exclusivamente aos profissionais do magistério (e não a categoria mais ampla dos profissionais da educação), e que, também por se vincularem de modo indissociável à garantia dos padrões de qualidade do ensino indicados art. 206, VII, da CRFB, devem ser objeto de fiscalização própria, tais como a elaboração e adequação de planos de cargos e remuneração, pagamento do piso salarial nacional e carga horária máxima destinada às atividades pedagógicas de interação com estudantes.

A distinção entre os profissionais tem relevância, ainda, para fins de fiscalização da destinação dos recursos previstos na Lei 11.497/2007⁶ e vinculados à finalidade específica de remuneração do magistério.

Estabelecida a premissa acima, são relevantes ainda as seguintes considerações:

i) Contratação por tempo determinado:

Estabelecida a distinção acima, importante analisar se o sistema protetivo em análise tem incidência sobre os profissionais contratados por tempo determinado.

Considerada a finalidade do regramento jurídico que disciplina os direitos dos profissionais do magistério no que toca ao exercício da sua atividade-fim, bem com o a norma constitucional que determina a forma de ingresso por concurso público (artigo 37, II c/c art.206, V, da CRFB), além do disposto na estratégia 18.1 do PNE, é possível concluir que o sistema protetivo se destina, de forma integral, aos servidores de carreira e, portanto,

⁶“ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

não se aplicariam integralmente aos **professores contratados por prazo determinado (contratação temporária)**.

Por oportuno, destaca-se que as contratações de que aqui se trata são aquelas realizadas nos moldes trazidos pelo art. 37, IX da CRFB, quais sejam, aquelas realizadas em estrito atendimento aos requisitos constitucionais de: i) existência de expressa previsão em lei e ii) “real necessidade temporária de excepcional interesse público”.

As próprias razões que determinam a realização de contratações temporárias, baseadas em critério de urgência e necessidade excepcional, impedem o enquadramento dos profissionais nos planos de carreira e a adoção dos critérios de valorização que o orientam. Trata-se, na verdade, de regime jurídico diverso, pautado pelas regras do contrato.

Tal constatação, no entanto, não impede o reconhecimento de padrões mínimos de direitos que devem orientar as relações entre estes profissionais e a administração pública e que, de certo, não estarão afastados apenas em razão da não estabilidade dos vínculos estabelecidos pelos contratos. Isso porque a distinção existente entre os regimes jurídicos estatutário e contratual não pode significar a possibilidade de atentar-se contra dois princípios constitucionais, quais sejam, o da valorização do magistério e o da qualidade do ensino.

Dessa forma, elementos ou garantias que configurem a base ou estrutura essencial da valorização do magistério e, nesta perspectiva, se vinculem à garantia de padrões mínimos de qualidade do ensino, de forma excepcional e no período do contrato, devem ser garantidos também a esses profissionais.

A exemplo, o respeito à habilitação mínima docente legalmente prevista, o respeito ao limite legal da carga horária, o pagamento do piso salarial como base remuneratória e até mesmo a remuneração devida por horas extras devem ser garantidos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

aos profissionais, sob pena de violar, antes e essencialmente, regras destinadas à garantia do padrão de qualidade do ensino.

Essa a razão, portanto, da importância de considerar-se, a despeito da precariedade ou não estabilidade do vínculo empregatício utilizado, a necessidade de repetição de padrões mínimos de qualidade, próprios do regime jurídico dos servidores efetivos, nas contratações temporárias, sem que isso signifique a equiparação entre esses profissionais, o que de certo não se pode admitir.

Acrescente-se que a própria distinção entre os profissionais em exercício nas redes é suficiente para criar ambiente de insatisfação indesejada, aptas a causar impactos negativos na atuação dos docentes.

De outra parte, importa destacar que as contratações temporárias realizadas ao arrepio dos requisitos fixados pela norma constitucional, servindo de burla à regra do concurso público e consistindo em causa da própria precarização do ensino - em razão da estruturação das redes a partir de relações precárias, sem o estabelecimento de vínculos desses profissionais com os alunos e sem estímulos à qualificação, são compreendidas como atos jurídicos eivados de nulidade e, como tal, devem ser questionados pelas instituições de controle, em especial pelo Ministério Público, nos termos da estratégia 18.1, do PNE.

ii) Terceirização:

Em razão da expressa previsão constitucional de aprovação em concurso público como requisito para ingresso em cargos públicos, ex vi das disposições do art. 37, II c/c art. 206, V, CRFB, as terceirizações para o exercício das funções dos cargos do magistério, os quais se inserem no âmbito da atividade-fim da administração pública e que, por isso, devem ser disciplinados em plano de cargos setorial, devem ser consideradas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

ilegais e, portanto, impedem o reconhecimento de toda e qualquer garantia prevista no sistema protetivo erigido em respeito ao princípio da valorização do magistério.

Por tal razão, não se inserem no conceito em análise os profissionais ditos “terceirizados”, contratados de forma precária pelo poder público por intermédio de outras pessoas jurídicas (empresas prestadoras de serviço, cooperativas, etc), de modo que a eles não se aplicam os direitos destinados a essa categoria profissional.

3. Dos direitos que consubstanciam o princípio constitucional da valorização do magistério.

A análise tomará por referência a ordem dos direitos previsto no art. 67 da LDB e sua correlação com as Metas definidas pelo PNE.

Antes, no entanto, serão analisadas, de forma individualizada, as questões atinentes aos Planos de Carreira. Isso porque os Planos de Carreira representam a estrutura orgânica da carreira docente, devendo prever não só as atribuições dos cargos docentes, mas também os direitos inerentes ao exercício da função, de forma estrutural e sistematizada, na busca pela valorização do Magistério.

Após análise dos Planos de Carreira, o estudo seguirá da seguinte forma:

(Art.67 da LDB)

“I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim;

III - piso salarial profissional.;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

4. Dos Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério.

Os Planos de Carreira podem ser compreendidos como conjuntos de cargos providos por concurso público, dispostos em posições escalonadas, em contraposição a posições isoladas, em que a passagem de uma posição para outra se pauta em critérios estabelecidos e implica, necessariamente, acréscimo do vencimento. (Dutra Júnior et al., 2000).

É fundamental que se possa compreender com maior clareza as bases para a construção dos planos de carreira e os elementos que o compõem, em vista do regramento legal, uma vez que é neles que se estruturam formalmente as carreiras docentes, com previsão de suas atribuições, principais atividades e direitos funcionais da carreira do magistério, dentre eles a progressão funcional, que é inerente e constitui a própria essência do PCR.

Além das determinações do art. 206, V, da CRFB, e da Lei 11.738/2008, a necessária existência de planos de carreira é prevista, em caráter nacional, na Meta 18, do PNE:

“Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de **planos de Carreira** para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, **tomar como referência o piso salarial nacional profissional**, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.”

A verificação do **cumprimento da Meta 18** pelo entes federados, portanto, requer, inicialmente, a análise objetiva de dois requisitos, apontados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP como seus indicadores⁷:

- i) **A existência de plano de carreira, aprovado por lei específica;**

⁷ INEP. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

- ii) O **cumprimento da Lei 11.738/2008**, que determina a aplicação do **piso salarial profissional nacional** como referência e o **limite máximo de 2/3 da carga horária** para o desempenho das atividades de interação com educandos.

A existência formal de planos de carreira, aprovado por lei específica, portanto, não é suficiente para o cumprimento da norma. É preciso, ainda, que o PCR aprovado preveja a correta aplicação do piso salarial nacional e o cumprimento do limite de 2/3 de atividades com educandos.

Dentre as estratégias previstas para o cumprimento da Meta 18, no que toca à existência dos planos de carreira, destacamos as seguintes que se referem, respectivamente, à prioridade de repasses e à existência de comissões permanentes:

18.7) **priorizar o repasse** de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham **aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação**;

18.8) estimular a existência de **comissões permanentes** de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na **elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira**.

Outros fatores, no entanto, devem ser considerados para que os planos de carreira cumpram a função de garantir a valorização permanente dos profissionais, tais quais a **previsão de licenças e incentivos para qualificação**, conforme se depreende da estratégia 18.4 do PNE, que será analisada adiante.

Resta claro, assim, que a previsão de licenças e incentivos nos planos de carreira igualmente deve ser objeto de **fiscalização por parte do Ministério Público**, sem que a atuação, *in casu*, possa se confundir com a defesa de interesses classistas, como, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

exemplo, o questionamento do percentual ou valor dos incentivos e gratificações ali previstos.

Para a efetividade dos planos de carreira, é importante que exista aderência entre as normas que são previstas e a realidade do território. Assim, fatores de planejamento de rede devem ser considerados para que sua finalidade seja atingida.

Neste sentido, cumpre destacar a explanação trazida pelo Conselho Nacional de Educação no Parecer CEB/CNE nº 09/2009, que abordou os diversos fatores que se relacionam ao planejamento de rede e que devem ser considerados na construção dos planos. O CNE destacou, de forma objetiva, que o percentual de diferenciação dos vencimentos pagos entre os níveis nos respectivos Planos de Carreira devem ser efetivamente garantidos, de modo a assegurar a efetividade na progressão funcional.

O Parecer destaca ainda que “[...] a definição do número de alunos por professor (no sistema) e por sala de aula (na rede) é importante também para o estabelecimento de parâmetro para a complementação do piso salarial do magistério (art. 4º da Lei nº 11.738/2008)”, mecanismo posto legalmente à disposição dos entes federados.⁸

O cuidado com os fatores inerentes ao planejamento de rede⁹ podem definir, na prática, o sucesso dos planos de carreira do Magistério assim como, se ignorados, podem contribuir para que estes se tornem inexecutáveis, principalmente se considerarmos a jornada de trabalho a que se deve aplicar o piso e a proporção que deve ser destinada às horas-atividades, além do acréscimo vencimental entre as posições da carreira.

⁸ O Parecer CEB/CNE nº 09/2009 propõe como referência para os níveis fundamental e médio uma proporção nunca inferior a vinte e dois alunos por professor na rede de ensino, ou seja, incluindo como denominador não só os professores que atuam nas unidades escolares, mas também os que atuam nos órgãos centralizados da rede de ensino.

⁹ Por planejamento de rede entende-se a organização e o aprimoramento das proporções alunos/servidores (professores e administrativos) por turma, nas unidades escolares, e alunos/servidores na rede, visando a otimização dos investimentos sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Fator determinante a ser considerado quando do planejamento na elaboração do plano de carreira, portanto, é a adequada construção do quadro de pessoal **docente** e a conseqüente **projeção da folha de pagamento**. O custo aqui referido deverá considerar não somente as despesas com vencimento básico dos profissionais, mas também com remuneração total decorrente da progressão aplicada¹⁰.

Neste ponto, é essencial destacar a necessidade de observância, em toda e qualquer alteração legal que importe em modificações da estrutura da carreira, com possibilidade de aumento da folha de pagamento e impactos nos limites de despesas de pessoal, das disposições dos art. 16 até 22, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dentre os quais destacamos:

LC 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

¹⁰ O vencimento básico é a retribuição devida pelo empregador ao profissional pelo exercício das atribuições de seu cargo, enquanto a remuneração consiste no somatório do vencimento básico com as vantagens pecuniárias, regulamentados pela lei que estrutura a carreira.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Art. 21. **É nulo de pleno direito** o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. **Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.**

Outra questão a ser destacada para o correto dimensionamento da carreira do magistério, com impactos diretos sobre seus padrões de remuneração, diz respeito ao conhecimento e consideração, pelos dirigentes e suas equipes, de informações precisas sobre a **demandade carga horária docente total** da rede de ensino e o **custo final da folha de pagamento**, frente às receitas para investimentos em MDE¹¹, que devem ser amplamente conhecidas do Secretaria de Educação, gestor administrativo e financeiro da política pública educacional¹².

Do desequilíbrio da equação acima decorrem quadros de pessoal “inchados”, assim considerados aqueles que prevêm contratação carga horária docente em níveis superiores às reais necessidades da rede, que representam altos custos e consomem grande parte dos recursos de MDE, o que impede os investimentos efetivos na prestação

¹¹ Aí compreendidas as fontes de recursos relativas à receita de impostos e transferências (art.212, CRFB), FUNDEB, salário-educação, royalties e programas suplementares.

¹² Art.69, parágrafo 5º da LDB.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

do serviço. Situação oposta é também comumente verificada: a contratação de carga horária docente insuficiente diante da demanda da rede de ensino tendo em vista a matriz curricular estabelecida para cada uma das etapas de ensino, dando causa à situação denominada “carência de professores”.

Ambas as situações se revelam graves a partir da compreensão de que os direitos sociais demandam gastos que, para serem eficientes, precisam ser bem geridos. A má gestão viola o princípio da eficiência da administração pública, que pode ser compreendido pelo viés da economicidade.

Não há, nas hipóteses destacadas, espaço de discricionariedade na atuação do gestor público. Ao contrário, a contratação de carga horária docente de forma a atender a critérios de adequação e suficiência constitui o núcleo essencial da política pública educacional, podendo ser compreendido como parte do seu mínimo existencial. Essa compreensão indica que o necessário controle dos aspectos acima delineados pelo Ministério Público, no seu dever fiscalizatório.

Nesse contexto e, tendo em vista a destacada importância do tema, sugere-se, mais do que uma intervenção pontual e *a posteriori*, uma atuação resolutiva e estruturante pelos órgãos de execução com atribuição, no sentido do controle permanente dos delineamentos e limites da política pública de contratação de pessoal da educação.

5. Dos direitos previstos no art. 67. da LDB.

5.1. Do ingresso exclusivamente por concurso público.

O tema é regido pelos art. 37, inciso II e art. 206, V, da CRFB e art. 67, I, da LDB, e disposições da Lei 11.738/2008, que tratam da obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura no cargo de magistério.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

O PNE definiu estratégias para a garantia da valorização do magistério que se relacionam diretamente com a forma de ingresso.

Neste ponto, merece destaque a estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação:

(Meta 18)

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

A estratégia 18.1 claramente tem por intuito garantir a estabilidade dos profissionais da educação em exercício nas respectivas redes escolares.

Pesquisa realizada nas redes de ensino de todo o país indica que, nas redes estaduais, as relações de trabalho que tinham vínculo efetivo reduziram de 67,1% no ano de 2012 para 61,6% no ano de 2016, ao passo que os contratos temporários subiram de 32,2% para 37,9% nos mesmos anos. Nas redes municipais do país, os números se mantiveram estáveis, sendo 73,2% de relações de trabalho com vínculo efetivo em 2012 e 73% em 2016. O mesmo ocorreu com os contratos temporários, que apresentavam índices de 25,6% em 2012 e 25,4% em 2016.¹³ Os números indicam que os contratos temporários representam 29,9% dos contratos das redes públicas em todo o país.

Os dados apontam que a previsão do PNE demanda intensa fiscalização por parte do Ministério Público. Destaca-se que a Meta 18 do PNE, a que se relaciona a

¹³ Fonte: MEC/INEP/DEED/Censo Escolar – Cálculo: Todos pela Educação in https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/252.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

referida estratégia, deveria ter sido integralmente cumprida no ano de 2016¹⁴, sendo bastante possível que as redes não tenham ainda se adequadado à previsão legal.

Desta forma, caberá ao Ministério Público instaurar investigação para apurar a conduta dos gestores públicos que derem causa à violação do percentual mínimo de 90% (noventa por cento) de profissionais docentes efetivos previsto, devendo todos se encontrarem em exercício nas redes de ensino.

Ainda no contexto da exigência constitucional de concurso público, destacamos a estratégia 18.3, que tratou da realização de prova nacional que possa subsidiar Estados, Distrito Federal e Municípios na realização dos seus certamos, através do instrumento de adesão.

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;

O PNE previu ainda a necessidade de acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina (estratégia 18.2 do PNE).

Devem ser, ainda, consideradas as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas (estratégia 18.6 do PNE).

¹⁴ Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

5.2. Do aperfeiçoamento profissional continuado.

A formação continuada de professores tem sido entendida hoje como um processo permanente e constante de aperfeiçoamento dos saberes necessários à atividade dos educadores. Ela é realizada após a formação inicial e tem como objetivo assegurar um ensino de qualidade cada vez maior aos alunos.

Sobre o tema, dispõe a LDB:

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:(Regulamento)

(...)

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

O PNE, por sua vez, tratou da formação continuada na Meta 16, composta por 6 estratégias:

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Previu, ainda, a formação continuada como uma das estratégias de cumprimento da Meta 18:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional**, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;

Resta claro que a formação continuada (inclusive no local de trabalho) se revela como política estruturante de Estado para a formação permanente do professor e que deverá ser considerada, através da previsão de licenças remuneradas para esse fim, e outros incentivos possíveis, pelos planos de carreira estruturados pelas redes. A estratégia, assim, é um dos elementos que compõem o núcleo material dos planos de carreira do magistério.

Estudiosos destacam que as políticas de formação continuada não dialogam com os desafios enfrentados em sala de aula, tampouco se alinham com as melhores práticas¹⁵, assim consideradas: foco no conhecimento pedagógico do conteúdo; métodos ativos de aprendizagem; participação coletiva; duração prolongada; coerência com demais políticas.

Um dos pontos destacados pela doutrina é que poucas redes estimulam que a formação continuada seja realizada como parte do 1/3 de hora-atividade (período dedicado a estudos e planejamento), o que contribui para a alta insatisfação profissional.

5.3 Piso salarial profissional nacional proporcional.

O piso salarial nacional foi previsto pela CRFB/88¹⁶ como princípio autônomo, dada a sua relevância e estreita relação com a valorização dos profissionais e a qualidade do ensino.

¹⁵ “Formação continuada de professores: contribuições da literatura baseada em evidências”. MORICONI, Gabriela et. al – Fundação Carlos Chagas, 2017.

¹⁶ “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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

A Lei 11.738/2008, por sua vez, assim previu:

Art. 2º (...)

§ 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.

Continuando, a mesma lei mais adiante (§ 4º do mesmo art. 2º) trata da composição da jornada de trabalho:

Art. 2º (...)

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

O dispositivo explicita a quantia a ser paga (R\$950,00 mensais quando da publicação da lei) como vencimento (excluídas as gratificações e demais verbas acessórias) por determinado trabalho, descrito em quantidade de horas (até 40 horas, sendo proporcional nos demais casos) e como elas se dividem, dentro ou fora da sala de aula (no máximo, 2/3 exercidos em atividades de interação com os alunos), estabelecendo a atualização do valor, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

A lei também definiu que este valor dever ser atualizado anualmente 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.

Apesar de aprovada por unanimidade no Congresso Nacional, a lei 11.738/2008 teve sua constitucionalidade questionada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade [nº4167 \(ADIN\)](#). Estados questionaram a desproporcionalidade dos instrumentos utilizados para dar cumprimento à garantia do artigo 206, VIII da CRFB e artigo 60, III, c do ADCT e a ausência de amparo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

orçamentário para tanto com o estabelecimento da jornada de no máximo 40 horas semanais de trabalho para servidores estaduais e municipais, a composição da jornada (a determinar novas contratações, com aumento de gastos com folha de remuneração e custos acessórios), a vinculação do piso salarial ao vencimento inicial das carreiras dos profissionais do magistério da Educação Básica pública (não se admitindo o cômputo de gratificações, bônus e outros adicionais), além dos prazos para a sua implementação.

Contestaram, em suma, a legitimidade da União para legislar sobre tais assuntos, alegando que a fixação do regime de trabalho dos servidores estaduais e municipais, pelo pacto federativo, caberia a essas esferas do Estado. Argumentaram, ainda, que os custos gerados pela lei representariam riscos às finanças de Estados e Municípios.

Em sede liminar, o Supremo Tribunal Federal, em 17 de dezembro de 2008, proferiu [decisão cautelar](#) para suspender provisoriamente dois pontos fundamentais da lei: a composição da jornada de trabalho e a vinculação do piso salarial aos vencimentos iniciais das carreiras, passando a ser referência para o pagamento do piso a remuneração e não o vencimento inicial dos profissionais do magistério.

Em [decisão definitiva](#), no entanto, em 27 de abril de 2011, a Corte decidiu por maioria, pela improcedência da ação e, especificamente quanto ao piso salarial nacional, assim estabeleceu:

Ementa:

“1. (...)

2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

3.É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 de carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse.”

A valorização dos profissionais da educação, elementar para uma educação de qualidade, é o norte para as diretrizes políticas e legais emanadas da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, que foi trazido pela Constituição da República como princípio constitucional autônomo e específico, sem se olvidar da relação que estabelece entre os dois.

Destaque-se que a necessidade de uma remuneração mínima e condigna para a valorização profissional, antes mesmo da edição da LDB, foi reconhecida pela aprovação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), que definiu como meta:

“aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, através de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade¹⁷ do sistema, ganhos reais de salários e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social.”¹⁸

Ainda de acordo com o documento acima citado, a implementação de uma política de longo alcance para o magistério era condição precípua para que se atingisse os objetivos de elevação dos padrões de qualidade educacional. Apontava, enquanto política de financiamento, a criação de fundos, programas e projetos, no sentido de promover a equalização social de oportunidades para todas as regiões. É nesse contexto que foram criados os Fundos – FUNDEF e depois FUNDEB – e publicada a Lei Federal nº 11.738/2008¹⁹.

¹⁷ O Parecer CNE/CEB nº09/2009 aponta discordância do conceito de produtividade aplicado à educação, por entender que os resultados do processo educativo não são quantificáveis de acordo com este critério, mas se refletem na aprendizagem dos estudantes, com qualidade.

¹⁸ BRASIL, 1993, p. 43.

¹⁹ BRASIL, 1993, p. 45.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, o piso salarial nacional teve por objetivo propiciar maior isonomia profissional no país, e sua incidência se dá sobre os profissionais habilitados em nível superior ou nível médio, na modalidade normal, atuantes nas redes públicas de Educação Básica da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O diploma normativo fixa, também, a composição da jornada de trabalho sobre a qual se aplicará o piso salarial nacional. Três pilares da carreira profissional encontram-se contemplados nesse conceito: salário, formação e jornada. Ao mesmo tempo, é requisito para a existência de uma escola com qualidade social a interrelação entre organização do currículo, do trabalho pedagógico e da jornada de trabalho do professor, tendo como objetivo a aprendizagem do estudante²⁰.

No que toca aos inativos, a lei foi expressa ao prever que as disposições relativas ao piso salarial se referem a todos os profissionais do magistério público da educação básica, aposentados e pensionistas, alcançados pelo Art. 7º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e pela Emenda Constitucional nº 47/2005²¹

Embora a Lei nº 9.394/1996 seja omissa quanto a inclusão ou não dos inativos nas despesas consideradas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, a Lei nº 11.738/2008 assegura a eles o piso salarial.

5.3.1. O cenário do (des)cumprimento no Estado do Rio de Janeiro

A despeito da decisão proferida, levantamento feito pelo SEPE e pelo DIEESE acerca do cumprimento do piso salarial do magistério no estado do Rio de Janeiro indicou que, no ano de 2017, 54 municípios descumpriram o comando legal, trazendo sérios impactos para a qualidade da educação no estado o Rio de Janeiro²².

²⁰ Resolução CNE/CEB nº4/2010 (Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica).

²¹ Art. 2º, §5º da Lei 11.738/2008

²² Diagnóstico em anexo ao presente documento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

O diagnóstico chama a atenção para a importância do monitoramento do cumprimento da norma, que poderá ser compreendida como linha de atuação permanente pelo Ministério Público, mais uma vez a partir do modelo de controle preventivo.

Importante registrar que eventual inviabilidade apresentada pelo poder público para o cumprimento da norma pode estar relacionado ao tamanho da rede e à inadequação do número de profissionais contratados. Nesse caso, alguns elementos principais devem ser considerados:

i) Número de profissionais na rede (quadro de pessoal e folha de pagamento):

O número de profissionais contratados (lato sensu) pelas redes públicas de ensino e o consequente custo total da folha de pagamento da educação podem ser revelar incompatíveis com a necessidade e a demanda (por cargo, por carga horária e por disciplina) das mesmas.

O Parecer CNE/CEB nº 09/2009 propõe como referência para os níveis fundamental e médio uma proporção nunca inferior a vinte e dois alunos por professor na rede de ensino, ou seja, incluindo como denominador não só os professores que atuam nas unidades escolares, mas também os que atuam nos órgãos centralizados da rede de ensino.

O Parecer ressalta ainda que [...] a definição do número de alunos por professor (no sistema) e por sala de aula (na rede) é importante também para o estabelecimento de parâmetro para a complementação do piso salarial do magistério (art. 4º da Lei nº 11.738/2008). A intenção é justamente chamar a atenção das redes de ensino que eventualmente possuam elevado número de professores atuando em áreas centralizadas e até mesmo em desvio de função. Práticas como essas não são raras e podem comprometer a viabilidade do cumprimento do piso salarial, reajustado anualmente, sendo por vezes necessário atuar *ab initio* no controle da proporcionalidade entre a necessidade da rede (carga horária docente) e a as contratações realizadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

ii) **Despesas da Educação:**

A realização de despesas não prioritárias para o ente público, em desrespeito ao disposto no artigo 211, §3º da CRFB e arts. 9 a 11 da LDB, bem como a realização de despesas que não configurem MDE são fatores capazes de afastar o argumento de inviabilidade do cumprimento imediato da norma, cabendo ao gestor público adotar as medidas necessárias para regularização dos gastos realizados de forma indevida. A exemplo, municípios que custeiam o ensino médio ou a oferta de transporte e bolsas de estudo universitário no seu território deverão adequar as despesas para o cumprimento do piso salarial nacional.

5.4. Da Progressão funcional.

Foi a fim de dar efetividade aos planos de carreira, que a LDB estabeleceu como direito a progressão funcional, que deve ser **baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho do profissional** (Art.67, inciso IV)²³.

A progressão funcional, prevista como direito do profissional docente, concretiza-se através da elaboração de Planos de Carreira e Remuneração (PCRs), entendido com um conjunto de cargos providos por concurso público, dispostos em posições escalonadas, em contraposição a posições isoladas, em que a passagem de uma posição para outra se pauta em critérios estabelecidos e implica, necessariamente, acréscimo no vencimento²⁴.

²³ Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: (...)

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

²⁴ Dutra Junior et al., 2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Desse modo, essencial que se possa compreender com maior clareza as bases para a construção de planos de carreira e os elementos que o compõem, de modo a garantir os direitos da carreira do magistério, dentre eles a progressão funcional.

Conforme já destacado, o CNE, no Parecer CEB/CNE nº 09/2009, destacou, de forma objetiva, que o percentual de diferenciação dos vencimentos pagos entre os níveis nos respectivos Planos de Carreira devem ser garantidos, de modo a assegurar a efetividade na progressão funcional.

A progressão funcional pode ser:

- i) Horizontal, considerado o tempo de exercício na carreira;
- ii) Vertical, considerados critérios de qualificação docente

Apesar da indiscutível importância de que se reveste a progressão funcional no contexto da valorização do magistério, não é permitido ao gestor descuidar de rígidos critérios que garantam a viabilidade do PCR em razão dos acréscimos vencimentais necessários que ela representa. Planos realizados sem um planejamento minucioso e sem observar as necessidades do sistema de ensino e as condições orçamentárias da administração podem levar à impossibilidade do cumprimento tanto das leis nacionais quanto dos próprios planos.

Se este, por um lado, o acréscimo vencimental é inerente à efetiva progressão funcional, por outro lado deve ser economicamente sustentável a longo prazo diante das receitas do ente público, motivo pelo qual, novamente, a projeção da folha de pagamento é elemento crucial do planejamento setorial.

5.5. Período reservado a estudos, planejamento e avaliação.
Composição da jornada de trabalho.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Definiu a Lei 11.738/2007, no seu art. 1º, §4º:

§ 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.

Em contraposição à atividade de interação com estudantes, surge o conceito de atividade extraclasse, compreendida como o período dedicado aos estudos, planejamento e monitoramento das atividades pedagógicas, encontros com pais e responsáveis, reunião de professores, entre tantas outras atividades úteis ou indispensáveis ao bom desempenho pedagógico em sala de aula.

Nesse contexto, não há que se olvidar da estreita relação entre a qualidade do ensino ministrado (e por consequência da aprendizagem) e da efetiva dedicação do professor às atividades de preparação e acompanhamento pedagógicos.

Por ocasião da decisão proferida pelo STF no julgamento da ADIN n.4167, ao tratar da constitucionalidade do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, assim votou o Ministro Ricardo Lewandowski:

“Eu ousaria, acompanhando agora a divergência iniciada pelo Ministro Luiz Fux, entender que o § 4º também não fere a Constituição pelos motivos que acabei de enunciar, pois a União tem uma competência bastante abrangente no que diz respeito à educação.

Eu entendo que a fixação de um limite máximo de 2/3 (dois terços) para as atividades de interação com os estudantes, ou, na verdade, para a atividade didática, direta, em sala de aula, mostra-se perfeitamente razoável, porque sobrarão apenas 1/3 (um terço) para as atividades extra-aula.

Quem é professor sabe muito bem que essas atividades extra-aula são muito importantes. No que consistem elas? Consistem naqueles horários dedicados à preparação de aulas, encontros com pais, com colegas, com estudantes, reuniões pedagógicas, didáticas; portanto, a meu ver, esse mínimo faz-se necessário para a melhoria da qualidade do ensino e também para a redução das desigualdades regionais”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Consagrou-se a tese jurídica, portanto, que dá lastro aos dizeres da chamada “lei do piso”, formando-se a proporcionalidade de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse, que, por força de lei, deve cumprir a finalidade prevista no art. 67, inciso V, da Lei nº 9.394/96 (LDB), ou seja, deve ser destinada para estudos, planejamento e avaliação dos profissionais docentes.

Desta forma, cada ente federativo deve organizar as jornadas de trabalho em atenção ao disposto no § 4º do art. 2º da Lei 11.738/2008 e considerar nos seus sistemas de ensino o período destinado às atividades extraclasse, atendendo aos ditames da lei nacional e de caráter geral.

Nos termos da Lei nº 11.738/2008, portanto, os professores são admitidos para trabalhar em determinada jornada de trabalho que, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, é de até 40 horas semanais.

Para efeito do que diz a lei, as variações na forma de contratação das redes de ensino e as variações da organização curricular ou dos tempos e espaços escolares nos sistemas de ensino devem ser levados em conta de modo que a realidade local não seja distorcida e que seja obedecida a proporcionalidade com a regra geral. De um modo ou de outro, o que importa é considerar que cada professor é contratado para trabalhar um determinado número de horas, independentemente da forma como o sistema e a rede de ensino se organizam para atender às necessidades de seus alunos.

Não há vedação a que determinado sistema componha jornadas de trabalho de professores com duração da hora-aula de 60, 50 ou 45 minutos, desde que as escolas e a própria rede estejam organizadas para prestar aos estudantes a totalidade da carga horária a que tem direito²⁵. Assim, poderá haver jornada de trabalho de 40 horas semanais, com aulas de 60, 50 ou 45 minutos de duração.

²⁵ Parecer CNE/CEB nº 8/2004



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Resta claro, portanto, que o cômputo das aulas e da carga horária deve atender à distinção entre hora-aula e hora-relógio, de modo que a carga horária do professor segue a contagem pela hora-relógio, enquanto as aulas devem ser computadas de acordo com a duração estabelecida pelo sistema de ensino (hora-aula).

De acordo com a legislação, portanto, a jornada de trabalho de um professor contratado para 40 horas semanais deve ser composta da seguinte forma, independente do tempo de duração de cada aula:

Duração total da jornada de trabalho	Interação com estudantes	Atividades extraclasse
40 horas	26,67 horas	13,33 horas

O Conselho Nacional de Educação, por ocasião da [Resolução CEB/CNE nº 02/2009](#), publicada somente após a decisão cautelar prolatada pelo STF por ocasião do julgamento da [ADI 4167](#), estabeleceu como princípio para os novos planos de carreira que fosse considerada:

Art. 4º [...] [...]

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos.

Embora tenha sido prudente ao manter a situação provocada pelo STF quanto às horas-atividades, o CNE tentou garantir que as conquistas já concretizadas nos diferentes sistemas de ensino não fossem prejudicadas, vinculando naquele momento as previsões constantes dos respectivos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

A vinculação, no entanto não parece adequada, uma vez que estes documentos não possuem força de lei, diferentemente dos planos de carreira, estes sim, instrumentos adequados para a previsão que deve integrar cada um dos sistemas de ensino.

Atente-se para o fato de que a autonomia dos sistemas de ensino traduz-se na liberdade que possuem os entes federativos para ampliar a carga horária destinada ao planejamento, estudos e avaliação, jamais reduzi-la.

A despeito disso, não raras vezes leis municipais definem percentuais inferiores ao definido na lei nacional, padecendo de vício, situação que pode demandar a intervenção do Ministério Público para que seja garantida a adequação da norma local àquela de caráter geral.

5.5.1. Da viabilidade do cumprimento progressivo.

Questionamento que tem se tornando cada vez mais frequente é aquele atinente aos efeitos da aplicação imediata da norma nacional nas redes municipais e estadual, sem prévio planejamento.

Isso porque a implementação de 1/3 de hora atividade, sem o devido planejamento, poderá acarretar o déficit de mais 30% de carga horária docente na rede, acarretando danos inadmissíveis aos alunos da rede pública municipal de ensino que devem ser ponderados.

A aplicação integral do percentual definido em lei demandará análise acerca da necessidade de incremento da carga horária docente total contratada pela rede de ensino, através da ampliação do quadro docente. A medida, portanto, deverá ser objeto de prévio planejamento e estudo de impacto, instrumentos que norteiam a gestão responsável.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Neste passo, considerando que a Lei n. 11.738/2008 admitiu a progressividade na integralização do cumprimento do piso salarial nacional, raciocínio semelhante poderia ser utilizado como forma se dar cumprimento efetivo à norma sem que a medida possa trazer impactos negativos ao regular funcionamento da rede escolar.

O que se questiona aqui é a possibilidade de implementação progressiva da composição bipartida da jornada de trabalho dos professores, sendo 2/3 para atividade didáticas e 1/3 para as atividades não didáticas, desde que justificada pela inviabilidade administrativa ou impacto econômico-financeiro insuperável pelo seu cumprimento imediato, o que deverá ser objeto de comprovação pelo gestor público.

Compreendemos que a análise do caso concreto deverá ser ilustrada por alguns elementos que deverão compor prévio diagnóstico, dentre os quais destacamos:

- a) Identificação do déficit de carga horária docente gerado a partir do cumprimento de 1/3 de hora-atividade;
- b) Identificação da carga horária docente adicional necessária, dividida por etapas e modalidades de ensino;
- c) Proposta de ampliação da carga horária docente, de modo a suprir o déficit identificado nas alíneas “a” e “b”.

Para a realização do diagnóstico acima proposto, destacamos que os itens “a” e “b” se inserem nas atribuições da equipe técnico-pedagógica do CAO Educação/MPRJ, através da solicitação de análise técnica própria, nos autos de investigação em inquérito civil instaurado pelas Promotorias de Justiça com atribuição.

O cumprimento da alínea “c”, por sua vez, se refere à análise de proposta de ampliação de carga horária docente que poderá ser apresentada pelo gestor e pactuada através de Termo de Ajustamento de Conduta. Nesse ponto, diga-se, é que poderá ser avaliada a possibilidade de cumprimento progressivo, diante das razões expostas, sem que se perca de vista a necessidade de cumprimento da norma e a efetividade da medida



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

alternativa de implementação. Quer-se com isso dizer que o intuito de eventual flexibilização é garantir, ao fim, o cumprimento do direito, sem que isso represente procrastinação indevida do ente público.

A título de exemplo, referimo-nos aqui à possibilidade de que seja pactuada a implementação de ação administrativa destinada à dar cumprimento do percentual de 1/6 de hora-atividade por período de tempo determinado, em que será realizada a contratação temporária de profissionais docentes, haja vista a necessidade excepcional, se necessário. Transcorrido o período pactuado, passa-se à implementação integral de 1/3, para a qual a Administração Pública já terá tido tempo suficiente para as ações de planejamento, dentre elas a realização de concurso público.

Para a análise de viabilidade proposta (e para a análise técnica necessária), serão relevantes as informações apresentadas pelas Secretarias de Educação:

- i) Quadro de pessoal docente contendo: quantitativo de professores por cargo (separadamente considerados os efetivos, temporários, cedidos, afastados e licenciados) e carga horária, divididos por etapa, modalidade de ensino e disciplina;
- ii) Número de turmas de cada etapa e modalidade de ensino;
- iii) Matriz curricular da rede de ensino.

Os dados acima permitirão a realização de diagnóstico situacional da rede de ensino pela equipe técnico-pedagógica do CAO EDUCAÇÃO/MPRJ, que apresentará as seguintes informações:

- i) Número de horas docência contratadas pelo ente público, para cada uma das etapas e modalidades de ensino;
- ii) Total de horas de atividade extraclasse a ser praticado para cada um dos cargos e cargas horárias docente;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

- iii) Total de horas a serem contratadas pelo ente público para suprir as carências eventualmente geradas pelo cumprimento imediato da norma.

O impacto no cumprimento imediato da norma será medido, portanto, a partir do diagnóstico acima proposto, em especial a partir dos números apresentados em resposta ao último item iii (carências), o que permitirá a análise pelo Promotor de Justiça acerca de eventuais propostas debatidas na forma do item “c” de fls. 38 do presente documento.

Resta claro que as eventuais carências identificadas, por etapa e modalidade de ensino, a demandar a contratação de horas docência pela rede de ensino, deverão ser supridas pelo gestor e serão objeto de fiscalização pelo Ministério Público.

Este o ponto central da análise de viabilidade do cumprimento progressivo proposta sobre o qual deverá se debruçar o órgão de execução do MPRJ. Vejamos:

Concluída a análise dos dados e verificados indícios de que a carência gerada pelo cumprimento imediato da norma se afigura vultosa e demanda lapso temporal considerável para que seja suprida, o cumprimento progressivo pode surgir como a medida mais adequada diante do cenário local.

Por vultosa consideramos aqui a carência que, para ser suprida, demanda a contratação (lato senso) de grande número de profissionais docentes e o emprego de volume considerável de recursos públicos frente ao orçamento da educação do ente federativo em questão. Considera-se, ainda, o lapso temporal necessário para a realização de concursos públicos ou mesmo procedimentos simplificados destinados à contratação temporária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Se os elementos apontam, portanto, no sentido da desproporcionalidade da implementação integral frente ao cenário econômico-financeiro do ente, a implementação adequada e progressiva da composição da jornada de trabalho dos profissionais do magistério da rede municipal de ensino pode se mostrar a medida mais adequada, com a finalidade de que, ao final do período de progressão, reste cumprido integralmente, o disposto no artigo 2º, parágrafo 4º do referido diploma legal, sem prejuízo ao corpo discente.

Inviabilizada a possibilidade de pactuação extrajudicial, caberá ao membro do Ministério Público o ajuizamento de Ação Civil Pública, fundamentada no diagnóstico produzido, com pedido de adoção pelo poder público das ações administrativas necessárias para o cumprimento da norma, na forma proposta pelo Ministério Público, caso não seja apresentada pela administração pública outra solução adequada e suficiente à solução do problema.

5.6. Condições adequadas de trabalho.

Prevista no art. 67, VI da LDB, a discussão sobre o que sejam condições adequadas de trabalho, pela abstração do termo, por vezes dificulta a construção de políticas públicas próprias, sendo possível perceber que, via de regra, as questões que se relacionam às condições de trabalho são pulverizadas pelas variadas políticas setoriais.

Em última análise, muito do que anteriormente foi tratado impacta as condições de trabalho dos professores, além de fatores externos à educação como o acesso seguro à escola e a violência comunitária, entre outros.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, prevê que sejam constituídas no âmbito das redes e sistemas de ensino:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

(...) comissão paritária, entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar, para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade.

Destacamos, aqui, a necessidade da garantia de condições de trabalho para o professor, como fator necessário para assegurar a qualidade do ensino. De um lado, devem ser garantidos salários dignos e compatíveis com a importância de sua função social e sua formação, de tal modo que ele possa se dedicar com tranquilidade e segurança à sua profissão, sem necessidade de desdobrar-se em muitas classes e escolas, com excessivo número de estudantes, ou até mesmo acumular outras atividades, o que evidentemente prejudica a qualidade de seu trabalho.

Pesquisas indicam que as contratações de docentes com jornadas de trabalho muito curtas levam professores a buscarem atuação em mais de uma escola e/ou rede de ensino, dificultando a formação de vínculo com os alunos, com outros profissionais e a própria dinâmica de atuação profissional²⁶. Em média, os professores trabalham 31,1 horas. A maioria não consegue garantir uma carga horária mínima de 40 horas semanais de trabalho, o que faz com que esses profissionais muitas vezes precisem fazer trabalho autônomo informal para complementar a renda mensal.

Por outro lado, devem ser garantidas estrutura física e condições ambientais satisfatórias nas escolas, equipamentos, materiais pedagógicos, organização dos tempos e espaços escolares e a correta composição de sua jornada de trabalho, sem sobrecarregá-lo com excessivo trabalho em sala de aula, diretamente com os estudantes. Isto resultará em profissionais mais motivados e mais preparados para ministrar aulas e participar de todo o processo educativo em sua unidade escolar e no sistema de ensino.

²⁶ Pesquisa Profissão Docente, 2018, in https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/23.pdf?750034822



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Muitas são as ações administrativas que podem ser adotadas para a melhoria dessas condições. Por exemplo, a discussão e adequada regulação de parâmetros do número de alunos em sala de aula e alocação de docentes, tanto quanto possível, em uma única escola, são fatores que podem impactar positivamente o trabalho diário.

Ainda nesse contexto, se os governos investirem na valorização docente, deixarão de gastar recursos com licenças médicas e outras consequências do adoecimento dos professores, podendo direcionar os recursos para a elevação dos padrões de qualidade do ensino, beneficiando, sobretudo, as crianças, adolescentes, jovens e adultos usuários da escola pública.

6. Da Conclusão.

Conforme se verifica, a concretização da valorização do magistério envolve muitos aspectos de modo que, a exclusão de qualquer deles, representa a própria violação do princípio constitucional.

Neste sentido, a valorização dos profissionais docentes se dará através de critérios de acesso, programas de formação continuada, remuneração compatível com a jornada de trabalho definida em lei, condições de trabalho adequadas, que se destacam como algumas das condições para uma escola com qualidade social e deverão se concretizar em cada um dos sistemas de ensino, como parte do esforço que faz o nosso país para universalizar o acesso à educação e para garantir a permanência dos estudantes na escola, assegurando a qualidade em todos os seus níveis e modalidades.

Por tal razão, cabe ao Ministério Público adotar todas as medidas possíveis no sentido do cumprimento das disposições das [Lei 9.394/1996](#), [Lei 11.738/2008](#) e [Lei 13.005/2014](#), em especial determinações das Metas 15, 16, 17 e 18, destacadas nos itens acima, adotando, ainda, as ações de responsabilização pertinentes diante das falhas ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ
Telefone: 2550-7199 / Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

omissões administrativas violadoras das determinações constitucionais e legais destacadas na presente Informação Técnico-Jurídica.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2019.



DÉBORA DA SILVA VICENTE
Promotora de Justiça
Coordenadora CAO Educação



RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE
Promotora de Justiça
Subcoordenadora CAO Educação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

ANEXO



INTRODUÇÃO

A pedido da Direção do SEPE-RJ foi feito um levantamento de dados sobre os recursos do FUNDEB nos municípios do estado do Rio de Janeiro, o número de docentes, os pisos salariais praticados pelas prefeituras municipais, bem como a existência ou não de planos de cargos, carreiras e salários.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

- Todos os dados referem-se ao ano de 2017 a fim de facilitar eventuais comparações.
- Os valores do Fundeb e da remuneração dos professores estão estipulados nominalmente, ou seja, sem correção pela inflação.
- Com base nos dados levantados, estima-se que em 2017 mais da metade das prefeituras fluminenses não cumpriu a Lei do Piso Nacional do Magistério.
- Dos 80 municípios para os quais foi possível obter informações sobre as remunerações pagas pelas prefeituras aos docentes, em 54 (67,5%) a estimativa é de que houve professores que receberam por hora menos do que o valor estipulado nacionalmente.
- Os valores parecem confirmar o estudo realizado com dados de 2014 pelo INEP que apontava que mais da metade dos municípios brasileiros descumpriam a legislação sobre o piso dos professores.¹
- Em dois casos (Laje do Muriaé e Mendes) os registros não parecem confiáveis devido ao baixo número de horas contratuais, o que elevou muito o valor por hora. Provavelmente trata-se de erro no preenchimento da informação por parte das Prefeituras.

¹ Disponível em

http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/rendimento_medio_docentes/rendimento_medio_docentes_2014.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Indicadores selecionados para a educação básica das redes municipais Municípios do estado do Rio de Janeiro, 2017.

Município	Transferências de Recursos do FUNDEB (R\$)	Nº de Docentes na Educação Básica (1)	Remuneração Mínima estimada para 40 horas	Remuneração Mínima estimada / Piso Nacional do Magistério
Angra dos Reis	71.489.386	1.697	R\$ 5.479,88	2,38
Aperibé	5.361.017	169	R\$ 2.397,22	1,04
Araruama	-	1.942	R\$ 1.895,98	0,82
Areal	6.531.712	151	R\$ 918,07	0,40
Armação dos Búzios	24.599.600	836	R\$ 1.041,11	0,45
Arraial do Cabo	15.456.954	511	R\$ 1.642,00	0,71
Barra do Pirai	28.144.545	1.044	R\$ 871,84	0,38
Barra Mansa	61.795.535	1.906	R\$ 3.470,13	1,51
Belford Roxo	123.931.115	4.264	R\$ 851,82	0,37
Bom Jardim	8.795.654	380	R\$ 2.810,98	1,22
Bom Jesus do Itabapoana	13.087.799	646	R\$ 798,26	0,35
Cabo Frio	101.277.307	2.989	R\$ 946,46	0,41
Cachoeiras de Macacu	24.295.372	827	R\$ 1.044,70	0,45
Cambuci	4.391.889	258	R\$ 2.564,25	1,12
Campos dos Goytacazes	178.763.231	7.017	R\$ 2.405,95	1,05
Cantagalo	7.874.299	264	R\$ 4.428,53	1,93
Carapebus	7.391.313	194	R\$ 1.823,40	0,79
Cardoso Moreira	7.414.268	207	R\$ 937,00	0,41
Carmo	6.368.488	273	R\$ 2.256,84	0,98
Casimiro de Abreu	22.108.849	657	R\$ 2.051,38	0,89
Comendador Levy Gasparian	5.240.621	141	R\$ 2.471,00	1,07
Conceição de Macabu	9.415.560	304	R\$ 1.543,14	0,67
Cordeiro	7.216.852	321	R\$ 3.417,29	1,49
Duas Barras	6.128.088	208	R\$ 2.674,75	1,16
Duque de Caxias	259.544.494	8.857	R\$ 2.272,72	0,99
Engenheiro Paulo de Frontin	6.071.012	180	-	-
Guapimirim	25.845.644	627	R\$ 1.076,93	0,47
Iguaba Grande	14.479.904	395	-	-
Itaboraí	102.318.967	2.738	R\$ 1.436,72	0,62
Itaguaí	73.936.744	2.269	R\$ 1.272,73	0,55
Italva	4.621.115	199	R\$ 2.422,03	1,05
Itaocara	6.044.304	316	R\$ 1.618,76	0,70
Itaperuna	33.429.757	1.357	R\$ 864,65	0,38
Itatiaia	17.485.234	365	R\$ 1.022,18	0,44

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Município	Transferências de Recursos do FUNDEB (R\$)	Nº de Docentes na Educação Básica (1)	Remuneração Mínima estimada para 40 horas	Remuneração Mínima estimada / Piso Nacional do Magistério
Japeri	50.045.389	1.105	R\$ 985,58	0,43
Laje do Muriaé (2)	-	131	R\$ 10.962,88	4,77
Macaé	129.509.665	3.637	R\$ 5.011,20	2,18
Macuco	2.952.465	138	R\$ 3.127,89	1,36
Magé	117.310.833	2.975	R\$ 2.326,66	1,01
Mangaratiba	23.503.034	783	-	-
Maricá	61.962.693	1.802	R\$ 1.588,88	0,69
Mendes (2)	7.378.879	224	R\$ 34.466,40	14,99
Mesquita	44.490.245	1.800	-	-
Miguel Pereira	10.429.300	359	R\$ 1.532,83	0,67
Miracema	-	400	R\$ 2.078,91	0,90
Natividade	5.487.021	256	-	-
Nilópolis	37.160.114	2.124	R\$ 1.166,35	0,51
Niterói	98.883.999	6.713	R\$ 2.404,78	1,05
Nova Friburgo	61.944.736	2.419	R\$ 841,29	0,37
Nova Iguaçu	210.800.739	8.476	R\$ 929,99	0,40
Paracambi	18.539.432	639	R\$ 1.128,92	0,49
Paraíba do Sul	20.698.218	489	R\$ 2.504,26	1,09
Parati	18.360.752	506	R\$ 1.987,15	0,86
Paty do Alferes	13.687.887	311	R\$ 1.799,76	0,78
Petrópolis	131.441.169	3.001	R\$ 2.908,90	1,27
Pinheiral	12.398.356	422	R\$ 926,59	0,40
Piraí	15.359.564	501	R\$ 1.877,20	0,82
Porciúncula	8.496.542	249	-	-
Porto Real	11.537.009	292	R\$ 4.926,42	2,14
Quatis	8.224.857	185	R\$ 851,83	0,37
Queimados	48.145.876	1.532	-	-
Quissamã	13.878.327	381	-	-
Resende	44.906.415	1.539	R\$ 1.883,93	0,82
Rio Bonito	27.070.556	873	R\$ 1.499,18	0,65
Rio Claro	8.692.113	239	R\$ 2.071,80	0,90
Rio das Flores	5.073.548	160	R\$ 2.979,63	1,30
Rio das Ostras	69.379.104	1.814	R\$ 874,19	0,38
Rio de Janeiro	2.267.982.490	61.094	R\$ 995,39	0,43
Santa Maria Madalena	5.427.474	174	R\$ 2.696,88	1,17
Santo Antônio de Pádua	19.903.614,85	690	R\$ 2.080,84	0,91
São Fidélis	11.751.208	587	R\$ 2.612,25	1,14
São Francisco de Itabapoana	30.320.303	717	-	-

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

Município	Transferências de Recursos do FUNDEB (R\$)	Nº de Docentes na Educação Básica (1)	Remuneração Mínima estimada para 40 horas	Remuneração Mínima estimada / Piso Nacional do Magistério
São Gonçalo (3)	146.960.961,76	8.255	R\$ 848,59	0,37
São João da Barra	23.957.999	743	R\$ 1.306,91	0,57
São João de Meriti	80.765.930	4.253	-	-
São José de Ubá	2.714.016	112	R\$ 937,00	0,41
São José do Vale do Rio Preto	10.058.095	203	R\$ 3.180,44	1,38
São Pedro da Aldeia	41.158.039	1.337	R\$ 1.044,44	0,45
São Sebastião do Alto	4.187.370	127	-	-
Sapucaia	8.282.320	298	R\$ 2.137,50	0,93
Saquarema	44.137.750	1.178	R\$ 1.510,55	0,66
Seropédica	52.823.726	1.453	R\$ 1.203,19	0,52
Silva Jardim	14.684.537	323	R\$ 1.155,26	0,50
Sumidouro	7.014.201	154	R\$ 1.945,14	0,85
Tanguá	17.721.934	392	R\$ 1.758,65	0,77
Teresópolis	77.989.397	1.726	R\$ 3.167,20	1,38
Trajano de Moraes	4.170.973	215	R\$ 2.332,88	1,01
Três Rios	31.839.257	1.069	R\$ 1.404,09	0,61
Valença	28.648.923	979	R\$ 1.946,16	0,85
Varre-Sai	5.642.838	158	R\$ 1.586,83	0,69
Vassouras	12.495.816	468	-	-
Volta Redonda	113.601.051	3.042	R\$ 1.348,76	0,59

Fontes: FINBRA. Secretaria do Tesouro Nacional. (FUNDEB); INEP. Ministério da Educação (docentes); RAIS. Ministério do Trabalho (estimativa para piso mínimo) e SEPE-RJ (planos de carreira). Elaboração: DIEESE.

Notas: (1) Docentes referem-se aos indivíduos que estavam em efetiva regência de classe na data de referência do Censo Escolar. No total do Município, os docentes são contados uma única vez em cada município, portanto o total não representa a soma dos municípios, pois o mesmo docente pode atuar em mais de uma unidade de agregação.

(2) O número de horas contratadas é muito baixo, o que torna a estimativa do piso para 40 horas muito elevada. Provavelmente trata-se de algum tipo de erro de registro. Consideramos os dados duvidosos.

(3) Os dados das transferências dos recursos do FUNDEB informados pela Prefeitura de São Gonçalo ao SIOPE e a Secretaria do Tesouro Nacional não batem. Optou-se por utilizar os declarados ao SIOPE que são mais próximos dos declarados pelo Banco do Brasil.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

NOTAS METODOLÓGICAS

FUNDEB

- O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo contábil que visa distribuir recursos já arrecadados pelos municípios e pelos estados de modo a diminuir as disparidades regionais na educação pública a partir da definição de um valor mínimo por aluno.
- Com exceção da complementação da União, os recursos Fundeb não chegam a ser uma nova fonte de recursos para os municípios.
- Dos recursos do Fundeb, no mínimo 60% deve ser aplicado obrigatoriamente na valorização dos profissionais do magistério. Todo o recurso do Fundeb pode ser utilizado para essa finalidade.

DOCENTES

- O número de docentes foi extraído do Censo Escolar da Educação Básica feito pelo INEP.
- Educação básica contempla as seguintes etapas: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio Educação Profissional Técnica de Nível Médio; Educação Profissional - Formação Inicial Continuada (FIC); Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.
- Inclui os docentes que atuam no Ensino Regular, Especial e/ou EJA. Não inclui os auxiliares da Educação Infantil.
- Docentes referem-se aos indivíduos que estavam em efetiva regência de classe na data de referência do Censo Escolar.
- No total do Município, os docentes são contados uma única vez em cada município, portanto o total não representa a soma dos municípios, pois o mesmo docente pode atuar em mais de uma unidade de agregação.

PISO PRATICADOS PELAS PREFEITURAS X PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO

- Com base num estudo feito pelo INEP com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), estimamos o que seria a menor remuneração paga para um professor no município com uma jornada de 40 horas semanais.
- Utilizamos a remuneração média anual como variável, que inclui salários, abonos, gratificações, adicionais. O décimo-terceiro salário não é computado.
- Esses valores foram cruzados com filtros pelas ocupações dos professores com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) com as atividades típicas do serviço público conforme



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE PROTEÇÃO À EDUCAÇÃO

Av. Marechal Câmara, 350 – 6º andar – sala 16 - Centro – Rio de Janeiro / RJ

Telefone: 2550-7199

Correio eletrônico: cao.educacao@mprj.mp.br

a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) e filtramos pela Natureza Jurídica do Estabelecimento Empregador, neste caso atribuindo valores apenas ao Serviço Público Municipal.

- Como não dispúnhamos da RAIS identificada (com a informação do CPF do trabalhador) cruzamos o valor da menor remuneração com a menor jornada contratual por faixas de salários mínimos.
- Desta forma evitamos atribuir o menor piso por hora ao menor valor de remuneração pago por hora.
- Trata-se de um valor aproximado, que pode inclusive subestimar o número de municípios que não aplicam o piso nacional do magistério.
- O valor do piso nacional em 2017 era de R\$ 2.298,80.

PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS

- Não houve tempo hábil para levantar a informação sobre a existência ou não de Planos de Carreira nos 92 municípios do Rio de Janeiro, todavia, duas ressalvas precisam ser apresentadas:
 - 1) Nem todos os planos de carreira englobam a totalidade dos profissionais da educação. Em alguns casos há planos apenas para os professores. O inverso também é verdadeiro, embora mais raro.
 - 2) A existência de uma legislação regulamentando o plano de cargos desses profissionais não garante automaticamente o seu cumprimento. Foram relatados pelos núcleos casos em que a lei existe, mas não é devidamente aplicada há anos chegando a décadas em alguns casos.

