

Brasília (DF), 20 de julho de 2006.

Ilm<sup>a</sup>. Sra.

Professora **RAQUEL FELAU GUISONI**,

Digníssima Presidente da **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO**.

**REF.: PARECER. LEI Nº 11.301/2006.  
CONSTITUCIONALIDADE. AUTO-  
APLICABILIDADE.**

---

Prezada Prof<sup>a</sup> Raquel,

1. Vimos, por intermédio deste, em atendimento à consulta formulada por essa Confederação, apresentar parecer acerca da auto-aplicabilidade da Lei nº 11.301, de 10.5.2006, que estende a aposentadoria especial dos professores, prevista nos artigos 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, aos trabalhadores em educação exercentes de funções de direção, orientação e assessoramento pedagógico.

2. Sendo o que tínhamos para o momento e colocando-nos, desde já, ao seu inteiro dispor para eventuais esclarecimentos que se façam necessários, subscrevemos.

Atenciosamente,

Paulo Lemgruber  
OAB/DF nº 20.647

Rodrigo Peres Torelly  
OAB/DF nº 12.557

Dameres Medina  
OAB/DF nº 14.489  
Assessoria Jurídica Nacional

## **PARECER**

**REF. PARECER. LEI Nº 11.301/2006.  
CONSTITUCIONALIDADE. AUTO-  
APLICABILIDADE.**

---

### **I - DO OBJETO**

1. O presente parecer tem por objeto a análise acerca da constitucionalidade da Lei nº 11.301, de 10.5.2006, que estendeu aos trabalhadores em educação lotados em funções de direção, orientação educacional e assessoramento pedagógico a contagem de tempo especial, nos seguintes termos:

*“Art. 1º O art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:  
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.”*

2. Demonstrar-se-á nos tópicos subseqüentes que o conteúdo da Lei nº 11.301/2006, para além de não violar o sentido e alcance dos artigos 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, encontra amplo respaldo nos princípios constitucionais da proporcionalidade, isonomia, melhoria dos padrões de qualidade do ensino, valorização dos respectivos profissionais, dignidade da pessoa humana e valor social do trabalho.

3. Restará claro, outrossim, que o sobredito diploma legal é auto-aplicável, sendo desnecessária sua ulterior regulamentação por decreto ou qualquer outro diploma normativo.

## **II - EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA APOSENTADORIA ESPECIAL DOS EXERCENTES DE FUNÇÃO DE MAGISTÉRIO.**

4. A contagem especial de tempo de serviço para fins de aposentadoria dos trabalhadores exercentes de funções de magistério foi prevista, pela primeira vez na Emenda Constitucional nº 18, de 30.6.1981, editada ainda durante a vigência da Constituição Federal de 1967/69. Transcreve-se, por oportuno, o inteiro teor da norma em comento:

*“Art. 2º - O art. 165 da Constituição Federal é acrescido do seguinte dispositivo, passando o atual item XX a vigorar como XXI:  
XX - a aposentadoria para o professor após 30 anos e, para a professora, após 25 anos de efetivo exercício em funções de magistério, com salário integral.”*

5. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o teor do supratranscrito dispositivo foi reafirmado nos artigos 40, III, “b” e 202, , III, da nova Carta Política:

*“Art. 40. O servidor será aposentado:*

*(...)*

*III – voluntariamente:*

*(...)*

*b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais.”*

*“Art.202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:*

*(...)*

*III – após trinta e cinco anos de trabalho, ao professor, e após vinte e cinco, á professora, por efetivo exercício de função de magistério.”*

6. Dez anos depois, a chamada “reforma da previdência”, promovida pela Emenda Constitucional nº 20, de 16.12.1998, deixou assente que a contagem especial do tempo de serviço dependeria da comprovação quanto ao exercício exclusivo de função de magistério no ensino infantil, fundamental e médio, conforme estabelecido na nova redação conferida aos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Carta Magna:

*“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

*(...)*

*§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.”.*

*“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:*

*(...)*

*§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.”.*

7. Observa-se, diante disso, que a totalidade dos dispositivos constitucionais pátrios a versarem sobre a contagem especial do tempo de serviço dos trabalhadores em educação sempre exigiram para sua aplicação o efetivo exercício das funções de magistério.

8. Tem-se, ademais, que os atuais artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal reforçaram tal exigência, ao fazerem expressa menção à exclusividade quanto àquele efetivo exercício no âmbito do ensino infantil, fundamental e médio.

9. Contudo, em que pese a redação dos sobreditos dispositivos da Carta Magna, a extensão da contagem especial promovida pela Lei nº 11.301/2006 não se reveste de inconstitucionalidade, haja vista que seu comando encontra-se em plena consonância com os princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, do padrão de qualidade do ensino e da valorização dos respectivos profissionais, conforme demonstrar-se-á nas linhas subseqüentes.

### **III - DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 11.301/2006.**

#### **III.a - Observância ao Princípio da Isonomia**

10. Ao estender o direito à contagem especial do tempo de serviço prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal para os exercentes das funções de coordenação, direção e assessoramento pedagógico, a Lei nº 11.301/2006 nada mais fez do que igualar juridicamente profissionais da educação submetidos às mesmas condições de trabalho e, por conseguinte, cumprir com o princípio isonômico insculpido no art. 5º, *caput*, da Lei Maior:

*“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.”* (Destacou-se).

11. O princípio constitucional da isonomia impõe aos Poderes Públicos o dever de tratar igualmente os indivíduos que se encontram em idênticas condições. Logo, sendo a situação dos destinatários de uma determinada lei equânime e não havendo variações significativas que imponham tratamento diferenciado, a incidência do referido diploma deverá abrangê-los de maneira uniforme.

12. É justamente isto o que ocorre entre os professores – atuantes ou não em sala de aula – e os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico contemplados pela Lei nº 11.301/2006, cuja formação profissional é idêntica e cujas condições de trabalho, problemas enfrentados e fatores de desgaste são comuns, ainda que sejam diferentes as funções.

13. A identidade jurídica existente entre os sobreditos trabalhadores se constata de maneira evidente diante dos artigos 64 e 67, § 1º, da Lei nº 9.394, de 20.12.1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que impõem, respectivamente, a formação comum dos profissionais em educação e a experiência docente como pré-requisito para o exercício de qualquer outra função de magistério, tais como as de direção de estabelecimento de ensino, de coordenação, orientação e supervisão.

*“Art. 64. A formação de profissionais da educação para **administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional** para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, **garantida, nesta formação, a base comum nacional.**” (Destacou-se).(...)*

*“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:*

*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 para o desempenho;*

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

*VI – condições adequadas de trabalho.*

*§ 1º. **A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.**” (Destacou-se).*

14. Ao assim estabelecer as bases para a formação dos trabalhadores em educação e os pré-requisitos para o exercício das funções de magistério, a Lei de Diretrizes e Bases teve por escopo a preparação dos referidos profissionais para o exercício de seus diferentes misteres em um contexto de problemas, desafios institucionais e clientela idêntico para todas as funções ligadas ao ensino.

15. E, de fato, a realidade demonstra que as condições de trabalho e os fatores de desgaste profissional afetam de igual modo os trabalhadores em educação, não havendo, portanto, justificativa fática para excluir os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico da contagem especial do tempo de serviço para fins de aposentadoria.

16. Com efeito, os trabalhadores em educação vivenciam em seu cotidiano, problemas inerentes à violência escolar e à realidade social enfrentada pela clientela do ensino público básico. Tal proximidade faz com que os referidos profissionais se mantenham em constante envolvimento com os alunos sendo, por conseguinte, afetados, em alguma medida, pelas dificuldades inerentes à comunidade.

17. A fim de constatar a veracidade de tal assertiva, faz-se mister trazer à colação o magistério do Professor Moaci Alves Carneiro a respeito dos supervisores e orientadores educacionais<sup>1</sup>:

*“A formação do supervisor comete-lhe a competência legal de **atuar como um elemento de articulação do dinamismo do projeto técnico-pedagógico da escola.** Sua função precípua é irradiar energia estimuladora para a manutenção de um clima participativo. (...) **O grande horizonte de trabalho do Supervisor é a qualidade da produção do ensino.** (...)*

*O orientador assiste o aluno, **aconselha-o na solução dos problemas pessoais, estimula-o a superar dificuldades,** a fim de avançar, progressivamente, no seu desenvolvimento intelectual e na plasmação da personalidade. **Ainda, subsidia o aluno na direção das opções que poderá fazer em termos de projeto de vida, escolha de cursos tendo em vista o seu futuro profissional.**” (Destacou-se).*

---

<sup>1</sup> CARNEIRO. Moaci Alves. **LDB Fácil**. 11ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. 171.

18. Justamente em razão das condições de trabalho e do cotidiano comuns à generalidade dos trabalhadores exercentes de funções de magistério, o eminente Ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal-STF, ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 755-SP deixou assente que “*a Constituição Federal, no que contempla tempo de serviço de menor extensão, em se tratando de professor, importa no reconhecimento do desgaste que o exercício da função acarreta e este não desaparece em face da impossibilidade de se retornar ao statu quo ante, quando o servidor, por isto ou por aquilo, ascende a uma função comum*”<sup>2</sup>. (Destacou-se).

19. Importa ressaltar, ademais, que o contato direto com a clientela do sistema educacional, bem como com os problemas sociais e estruturais a afetarem o ambiente escolar, sujeita, na mesma medida, os docentes em sala de aula e os trabalhadores em educação contemplados pela Lei nº 11.301/2006 às causas sociais da chamada Síndrome de *Burnout*.

20. O referido distúrbio, também conhecido como “Síndrome do esgotamento profissional”, vem sendo considerado pelos especialistas em psicologia como o maior fator de desgaste a afetar os trabalhadores em educação.

21. O *Burnout* é classificado pela Professora Mary Sandra Carlotto como “*um tipo de estresse ocupacional que acomete profissionais envolvidos com qualquer tipo de cuidado em uma relação de atenção direta, contínua e altamente emocional.*” Por tal razão, ainda segundo a referida especialista, “*as profissões mais vulneráveis são geralmente as que envolvem serviços, tratamento ou educação*”<sup>3</sup>.

22. Conforme asseveram os Professores Wanderlei Codo e Iône Vasques-Menezes, em trabalho conjunto, “*cuidar exige tensão emocional constante, atenção perene; grandes responsabilidades espreitam o profissional a cada gesto no trabalho. O trabalhador se envolve afetivamente com os seus clientes, se desgasta e, num extremo, desiste, não agüenta mais, entra em *Burnout**”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 755-SP. RELATOR: Min. Marco Aurélio. Plenário. DJ: 6.12.1996.

<sup>3</sup> CARLOTTO.Mary Sandra. A Síndrome de *Burnout* e o Trabalho Docente. [www.scielo.br/pdf/pe/v7n1/v7n1a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/pe/v7n1/v7n1a03.pdf)

23. Justamente por estarem em constante contato com os alunos, com os problemas destes últimos e, além disso, próximos das dificuldades sociais enfrentadas pelos estudantes e pela comunidade, os trabalhadores em educação tendem a experimentar sensações de frustração emocional que tendem a se transformar, progressivamente, em frieza e sintomas psicossomáticos, conforme relatam os professores Wanderlei Codo e Iône Vasques-Menezes<sup>5</sup>:

*“Um trabalhador que entra em Burnout assume uma posição de frieza frente a seus clientes, não se deixando envolver com seus problemas e dificuldades. As relações interpessoais são cortadas, como se ele estivesse em contato apenas com objetos, ou seja, a relação torna-se desprovida de calor humano. Isso acrescido de uma grande irritabilidade por parte do profissional.*

*(...)*

*Associado a esta forma de se relacionar, que se manifesta diretamente no trabalho na relação com o aluno, a dinâmica psíquica do indivíduo também vai sofrendo alterações. Assim, essa dificuldade em lidar com a afetividade se traduz numa lógica mais depressiva em contraste com aquele perfil eufórico do início da carreira.*

*(...)*

*Com o tempo, a frustração emocional tende a se transformar em sintomas psicossomáticos, como por exemplo: insônia, dores de cabeça, úlcera e hipertensão, além de abuso de álcool ou outras substâncias químicas e o aumento de conflitos tanto familiar quanto sociais.”*

24. As estatísticas apresentadas à página 34 do estudo dos Professores Wanderlei Codo e Iône Vasques-Menezes demonstram por si só a sujeição irrestrita dos trabalhadores em educação às causas sociais geradoras da Síndrome de *Burnout*..

25. Os referidos dados comprovam que os índices de despersonalização, exaustão emocional e falta de envolvimento pessoal no trabalho – características da Síndrome de *Burnout* – atingem os diretores, orientadores educacionais, supervisores de ensino, especialistas em educação, inspetores e professores em percentuais próximos.

---

<sup>4</sup> CODO. Wanderlei; VASQUES-MENEZES. Iône. **Burnout: Sofrimento dos Trabalhadores em Educação**. São Paulo: Instituto Nacional de Saúde no Trabalho; CUT, 2000. p. 29.

<sup>5</sup> Idem, p.31.

26. Com efeito, enquanto 19,30% (dezenove inteiros e trinta décimos por cento) dos professores pesquisados demonstram índices moderados de despersonalização, os diretores, orientadores educacionais, supervisores de ensino, especialistas em educação e inspetores apresentam os mesmos sintomas no percentual de 21,40% (vinte e um inteiros e quarenta por cento) e 15,80% (quinze inteiros e oitenta décimos por cento), 21,20% (vinte e um inteiros e vinte décimos por cento), 20,20% (vinte inteiros e vinte décimos por cento) e 19,60% (dezenove inteiros e sessenta décimos por cento), respectivamente.

27. No que tange à exaustão emocional, o índice medido para os professores, no grau moderado, é de 27,30% (vinte e sete inteiros e trinta décimos por cento), ao passo que para os diretores, orientadores educacionais, supervisores de ensino, especialistas em educação e inspetores é, respectivamente, de 28,50% (vinte e oito inteiros e cinquenta décimos por cento), 26,60 (vinte e seis inteiros e sessenta décimos por cento), 25,10% (vinte e cinco inteiros e dez décimos por cento), 24,20% (vinte e quatro inteiros e vinte décimos por cento), 27,10% (vinte e sete inteiros e dez décimos por cento) e 27,30% (vinte e sete inteiros e trinta por cento).

28. Ademais, enquanto 30,60% (trinta inteiros e sessenta décimos por cento) dos professores apresentam baixo envolvimento pessoal no trabalho com o passar do tempo, 17,30% (dezessete inteiros e trinta décimos por cento) dos diretores, 21,30 (vinte e um inteiros e trinta décimos por cento) dos orientadores educacionais, 23% (vinte e três por cento) dos supervisores de ensino, 33,10% (trinta e três inteiros e dez décimos por cento) dos especialistas em educação e 41,10% (quarenta e um inteiros e dez décimos por cento) dos inspetores demonstram tal sintoma.

29. Observa-se, diante disso, que os fatores de desgaste profissional a afetarem os docentes em sala de aula incidem, também, em relação aos demais trabalhadores em educação.

30. Havendo, pois, tal identidade quanto ao desgaste sofrido, resta evidente que a Lei nº 11.301/2006, ao estender a contagem especial do tempo de serviço prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição para os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, nada mais fez do que equiparar situações fáticas idênticas, conferindo, pois, aplicação concreta ao princípio da isonomia.

31. Do contrário, a restrição da contagem especial do tempo de serviço aos docentes em sala de aula configuraria nítida afronta ao postulado isonômico.

32. Ora, havendo identidade jurídica e fática entre os sobreditos trabalhadores, as normas pertinentes à contagem especial de tempo de serviço têm incidência para todos os profissionais em referência. Por tal razão, o simples exercício das atividades dentro ou fora da sala de aula é fator de discriminação, por si só, inidôneo para legitimar a interpretação restritiva dos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, conforme se infere do magistério dos insignes Robert Alexy<sup>6</sup> e Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>7</sup>:

*“Existe uma diferenciação arbitrária quando para a diferenciação legal não é possível encontrar (...) uma razão razoável, que surja da natureza da coisa ou que, de alguma forma, seja concretamente compreensível. Portanto, uma diferenciação é arbitrária e está, por isso mesmo proibida quando não é possível encontrar uma razão qualificada de uma determinada maneira.*

*(...)*

***Se não há nenhuma razão suficiente para a permissão de um tratamento desigual, então está ordenado um tratamento igual.***

*Não existe nenhuma razão suficiente para se permitir uma discriminação se todas as razões que devem ser levadas em conta afiguram-se insuficientes. Tal é justamente o caso quando não se consegue uma fundamentação para a permissão de diferenciação<sup>8</sup>.”* (Destacou-se).

---

<sup>6</sup> ALEXY. Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Primera Edición, Tercera Reimpresión. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 395-396.

<sup>7</sup> MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª Edição, 13ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 38-39.

<sup>8</sup> Transcreve-se o original:

*“Existe una diferenciación arbitraria cuando para la diferenciación legal no es posible encontrar [...] una razón razonable, que surja de la naturaleza de la cosa o que, de alguna forma, sea concretamente comprensible. Por lo tanto, una diferenciación es arbitraria y esta por ello prohibida cuando no es posible encontrar una razón calificada de una determinada manera.*

*(...)*

*Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual.*

*No existe ninguna razón suficiente para la permisión de una diferenciación si todas las razones que hay que tomar en cuenta tienen que ser tomadas como insuficientes. Este último es justamente el caso cuando no se logra una fundamentación para la permisión de la diferenciación.”*

*“É agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto.*

(...)

*A discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que nela exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia.”*  
(Destacou-se).

33. Do exposto no presente tópico, resta evidente que a igualdade de formação – nos termos do artigos 64 e 67, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – de condições de trabalho e de fatores de desgaste profissional inerentes aos trabalhadores em educação determina a aplicação equânime da contagem especial do tempo de serviço, prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal.

34. Justamente em razão disso, a Lei nº 11.301/2006 afigura-se plenamente constitucional, porquanto estabeleceu tratamento isonômico entre trabalhadores que se encontram em idêntica situação, tal como preconiza o art. 5º, *caput*, da Carta Magna.

### **III. b - Observância ao Princípio da Proporcionalidade**

35. O princípio da proporcionalidade, implícito no art. 5º, LV, da Constituição Federal<sup>9</sup>, compreende, nas palavras de Alexandre de Moraes, a exigência de *“justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas*

---

<sup>9</sup> “Art. 5º. (...omissis...)”

(...)

*LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”*

Segundo Alexandre de Moraes, *“o princípio do devido processo legal possui, em seu aspecto material, estreita ligação com a noção de razoabilidade, pois tem por finalidade a proteção dos direitos fundamentais contra condutas administrativas e legislativas do Poder Público pautadas pelo conteúdo arbitrário, irrazoável, desproporcional.”*  
MORAES. Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2004, p. 369.

*atividades – administrativas e legislativas - e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes<sup>10</sup>.*”

36. Em outras palavras, as leis e atos do Poder Público apenas terão conformidade com o princípio da proporcionalidade, caso sejam aptos à obtenção das finalidades almejadas pelo ordenamento jurídico. Devem, pois, ser meios idôneos e adequados para a consecução destes fins, conforme bem assevera Canotilho<sup>11</sup>:

***“A medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes.***

(...)

*Meios e fins são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de <<medida>> ou <<desmedida>> para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.”* (Destacou-se).

37. No caso em apreço, tanto os artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, quanto a Lei nº 11.301/2006 – ao estabelecerem forma especial de contagem do tempo de serviço para os trabalhadores da educação – tiveram por finalidade a concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da valorização dos profissionais do ensino, insculpidos nos artigos 1º, incisos III e IV e 206, inciso V, da Lei Maior:

***“Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:***

(...)

***III – a dignidade da pessoa humana;***

***IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.”*** (Destacou-se).

---

<sup>10</sup> MORAES. Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2004, p. 369.

<sup>11</sup> CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 269-270.

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

*(...)*

*V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público.”* (Destacou-se)

38. Ou seja, ao preverem a sobredita contagem especial, os artigos 40, § 5º, 201, § 8º, da Constituição Federal e, posteriormente, a Lei nº 11.301/2006, reconheceram que as atividades desempenhadas pelos trabalhadores exercentes de funções de magistério, embora sejam de grande valia para a sociedade, afiguram-se desgastantes a ponto de justificar a adoção de um regime diferenciado de tempo de serviço.

39. A maneira encontrada pelos sobreditos dispositivos legais para compensar tal desgaste e, por conseguinte, alcançar as finalidades impostas pelos supratranscritos princípios constitucionais, consistiu, justamente, no estabelecimento de uma forma diferenciada para a contagem do tempo de serviço daqueles profissionais.

40. Diante disso, observa-se sem maiores dificuldades que a extensão da contagem especial para os trabalhadores em educação ocupantes de funções de diretoria, coordenação e assessoria pedagógica – protagonizada pela Lei nº 11.301/2006 – mostra-se plenamente convergente com os fins almejados não só pelos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, como também pelos princípios constitucionais da dignidade humana, do valor social do trabalho e da valorização dos profissionais do ensino.

41. Sendo assim, a diferenciação de tratamento que os artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Carta Magna asseguram aos professores e sua conseqüente extensão para os ocupantes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico encontram amplo respaldo constitucional, conforme se infere do magistério dos Professores Suzana de Toledo Barros<sup>12</sup> e Jorge Miranda<sup>13</sup>:

---

<sup>12</sup> BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. 3ª Edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. p. 193-194.

<sup>13</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo IV. Direitos Fundamentais**. 3ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 207.

*“Para que algo tenha ou não tenha a propriedade de ser uma razão suficiente para uma distinção de tratamento, antes de mais nada deve propiciar a obtenção do fim eleito pelo legislador, o qual, por sua vez, deve agasalhar um valor ou bem tutelado pela Constituição. Isto quer dizer que o intérprete, depois de averiguar se o fim F realiza um valor constitucional, deve comprovar se a distinção de tratamento D é um meio para a obtenção do fim F, pois, do contrário, os efeitos da norma não realizarão F como pretendido pelo legislador.” (Destacou-se).*

*“O juízo de proporcionalidade revela-se um juízo jurídico, assente na correcta interpretação das normas e na adesão aos fins que lhe subjazem; e que atende, na sua aplicação, à diversidade de objectivos, de situações e interesses em presença. Não é um juízo meramente cognoscitivo; com ele cura-se de uma funcionalidade teleológica, não de qualquer funcionalidade lógica ou semântica.” (Destacou-se).*

42. Ressalte-se, por oportuno, que os objetivos colimados pelos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal devem nortear o intérprete na tarefa de definir o sentido e o alcance dos referidos dispositivos, ainda que a redação destes últimos denote alguma restrição, conforme se infere do quase centenário, porém atual, magistério do insigne Carlos Maximiliano<sup>14</sup>:

*“Interpretam-se restrictivamente os dispositivos que instituem excepções ás regras geraes firmadas pela Constituição*

*(...)*

*Entretanto, em Direito Publico esse preceito não póde ser aplicado á risca: o fim para que foi inserto o artigo na lei, sobreleva a tudo. Não se admite interpretação restrictiva que entrave a realização plena do objectivo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa delle procure-se a intenção do legislador; seja esta completamente realizada.” (Destacou-se).*

43. Nesse mesmo sentido, Luis Roberto Barroso assinala em lição contemporânea a respeito da interpretação constitucional, que “a Constituição e as leis

---

<sup>14</sup> SANTOS. Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Edição Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 107.

*(...) visam a acudir certas necessidades e devem ser interpretadas no sentido que atenda melhor à finalidade para a qual foi criada*<sup>15</sup>.”

44. Outrossim, a interpretação dos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Carta Magna não pode prescindir da análise à luz dos princípios da dignidade humana, do valor social do trabalho e da isonomia (artigos 1º, III, V e 5º, *caput*), que norteiam todo o ordenamento constitucional pátrio, bem como dos postulados do padrão de qualidade do ensino e da valorização dos profissionais da educação (artigos 206, V e VII), que têm inegável influência direta no caso em apreço.

45. Com efeito, a Constituição é um “*sistema unitário de regras e princípios*” e como tal, o sentido e alcance pleno de suas normas depende de uma avaliação em conjunto com os demais postulados. Do contrário, a compreensão em torno dos respectivos preceitos restará prejudicada, conforme se infere do magistério dos insignes Inocêncio Mártires Coelho<sup>16</sup> e Néstor Pedro Sagüés<sup>17</sup>:

*“As normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição. Em conseqüência, a constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque (...) o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes.”* (Destacou-se).

*“A interpretação sistemática alerta que não existem cláusulas isoladas na Constituição, já que ela é um todo; que suas normas devem ser compreendidas a partir do enlaçamento entre si; que o operador não deve ampliar o sentido de algum de seus preceitos, nem minimizar o de outros; e que*

---

<sup>15</sup> BARROSO. Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. p. 140.

<sup>16</sup> COELHO. Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. 2ª Edição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 130-131.

<sup>17</sup> SAGÜÉS. Néstor Pedro. **La Interpretación Judicial de la Constitución**. Buenos Aires: Depalma, 1998. p. 139.

*deve compatibilizar positivamente, e não destruir entre si as regras da lei suprema.*

*Sintetizando: Nessa perspectiva, a interpretação constitucional deve ser harmônica, coordenada, equilibrada, anticonflitiva e útil.<sup>18</sup>* (Destacou-se).

46. Nesse diapasão, o estudo dos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho – insculpidos no art. 1º, III e IV, da Lei Maior – deixa claro que a desconsideração do desgaste experimentado pelos exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, para fins de contagem especial, não se coaduna com os referidos postulados.

47. Ora, sendo a dignidade humana, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet “*a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado (...), implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que (...) venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável<sup>19</sup>*”, tem-se que a concretização deste postulado constitucional para os trabalhadores contemplados pela Lei nº 11.301/2006 impõe o reconhecimento dos fatores de desgaste profissional a que estão sujeitos, conjuntamente com os docentes em sala de aula.

48. E sendo o trabalho, por sua vez, “*um valor moral aceito pelas sociedades contemporâneas*”, consistindo, pois, em “*uma das formas de se revelar e se atingir o ideal de dignidade humana, além de promover a integração social<sup>20</sup>*”, segundo Leonardo Raupp Bocorny, tem-se que o sentido e o alcance dos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal devem abranger as hipóteses delineadas na Lei nº 11.301/2006, sob

---

<sup>18</sup> Transcreve-se o original:

*“La interpretación sistemática alerta que no hay cláusulas solitarias en la constitución, ya que ella es un todo; que sus normas debe entenderse enlazadas entre si; que el operador no debe magnificar el sentido de alguno de sus preceptos, ni minimizar el de otros; y que debe compatibilizar positivamente, y no destruir entre si, a las reglas de la ley suprema.*

*Sintetizando: desde esta perspectiva, la interpretación constitucional debe resultar armónica, coordinada, equilibrada, anticonflitiva y útil.”*

<sup>19</sup> SARLET. Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006. p. 60.

<sup>20</sup> BOCORNY. Leonardo Raupp. **A Valorização do Trabalho Humano no Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 71.

pena de desvalorização do labor prestado pelos sobreditos profissionais, por parte do Estado, se comparado aos docentes em sala de aula e às condições e fatores de desgaste comuns a ambos os profissionais.

49. Do contrário, caso prevaleça a interpretação restritiva conferida aos artigos 40, 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, os fins almejados pelos referidos dispositivos, bem como pelos princípios da dignidade humana, do valor social do trabalho e, especialmente, da valorização dos profissionais da educação não serão atingidos em sua plenitude.

50. Com efeito, além de privar da contagem especial trabalhadores em educação que se encontram sujeitos aos mesmos fatores de desgaste experimentados pelos docentes em sala de aula – conforme já visto alhures – a sobredita interpretação tem o condão de obstar a melhoria do “*padrão de qualidade*” do ensino, bem como de causar prejuízos à valorização dos respectivos profissionais, em sentido divergente do que estabelece o art. 206, da Constituição Federal.

51. Tal assertiva se constata na medida em que, a prevalecer a restrição da contagem especial apenas aos professores em sala de aula, estar-se-á desestimulando a nomeação de docentes de carreira para cargos de coordenação, assessoramento pedagógico e direção, tal como exigido pelo supratranscrito art. 67, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases.

52. Ora, diante da possibilidade de não poderem fruir da contagem especial prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal durante o período em que vierem a ocupar as sobreditas funções – mesmo estando sob as mesmas condições de desgaste presentes em sala de aula – os trabalhadores em educação sentir-se-ão menos estimulados a preencher tais cargos, o que, certamente, terá reflexos na qualidade e na continuidade das atividades de direção, orientação, assessoramento pedagógico e outras.

53. As distorções em apreço foram mencionadas expressamente no voto proferido recentemente pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.253/ES, no âmbito do Excelso Supremo Tribunal Federal:

“VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE

(...)

*Os cargos de direção de estabelecimentos escolares, privativos dos seus professores, não de ser computados, sob pena de criar graves distorções e, eventualmente, até a inviabilização do provimento desses cargos, reservados aos professores.”* (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.253-9-ES. RELATOR: Min. Maurício Corrêa. Plenário. DJ: 7.5.2004.

54. Nesse mesmo sentido, o Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio ressaltou, em seu voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.221/DF, que “*o dia-a-dia, até mesmo da vida gregária, revela que especialistas em assuntos educacionais são professores, muito embora deslocados para atividades que não se limitam à dação de aulas, ao magistério strictu sensu.*”

55. Importa fazer menção, ademais, ao acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 107.607/RS, em que o Pretório Excelso entendeu como computável, para fins de contagem especial, o período referente ao gozo de bolsa de estudo, por parte do docente.

56. Entendeu-se, àquela ocasião, que a restrição da contagem especial apenas ao tempo de serviço em sala de aula teria o condão de desestimular o aperfeiçoamento dos docentes por intermédio de bolsas de estudos. A lógica subjacente ao referido aresto aplica-se plenamente à situação dos ocupantes de funções de direção, coordenação e assessoria pedagógica contemplados pela Lei nº 11.031/2006 em face do princípio da proporcionalidade, senão veja-se:

“MAGISTÉRIO. TEMPO DE SERVIÇO. ART. 165, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

**NÃO CABE DEDUZIR-SE DO TEMPO DE SERVIÇO DO PROFESSOR, PARA FINS DE APOSENTADORIA, O PERÍODO DURANTE O QUAL PERMANECEU ELE NO GOZO DE BOLSA DE ESTUDOS, SE É CERTO QUE ESTA FOI CONCEDIDA, ANTE NORMA LEGAL DO ESTADO, EXATAMENTE COMO FORMA DE ESTÍMULO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MESTRE.**

**NÃO SE COMPREENDERIA QUE DA VANTAGEM ATRIBUÍDA AOS MELHORES, E EM BENEFÍCIO DO ENSINO, DECORRESSE, PARALELAMENTE, PREJUÍZO AO BENEFICIÁRIO.**

*AO DISPOSTO NO ART. 165, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO PODE SER DADA A INTERPRETAÇÃO PRETENDIDA PELO ESTADO.*

(Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 107.607-RS. RELATOR:Min. Aldir Passarinho. 2ª Turma. DJ: 12.9.1986.

57. Observa-se, portanto, que a Lei nº 11.301/2006 – ao estender a contagem especial prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal para os trabalhadores da educação ali mencionados – cumpriu plenamente com as finalidades a que vislumbrou, qual seja, a valorização dos profissionais do magistério, em franca consonância com o art. 206, V e VII, da Carta Magna e com os princípios da dignidade humana e valorização social do trabalho.

58. A interpretação no sentido de restringir a contagem especial aos docentes em sala de aula, por sua vez, afigura-se nitidamente desproporcional em relação aos sobreditos fins. Tal entendimento, ao invés de possibilitar a valorização dos profissionais do ensino, cria empecilhos para a progressão funcional destes últimos e, por conseguinte, para o incremento dos padrões de qualidade almejados pelo art. 206, VII, da Lei Maior.

**IV - DA AUTO-APLICABILIDADE DA LEI Nº 11.301/2006.**

59. Importa salientar, por derradeiro, que a Lei nº 11.301/2006 é plenamente auto-aplicável, não necessitando, pois, da edição de decreto regulamentar por parte do Poder Executivo Federal, ou de qualquer outra norma complementar para produzir efeitos.

60. Tal assertiva se constata na medida em que o sobredito diploma legal estabelece em termos precisos, e não genéricos, os destinatários da contagem especial prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, quais sejam, os profissionais da educação exercentes de funções de “*direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.*”

61. As sobreditas funções de magistério já são plenamente conhecidas no âmbito das Unidades da Federação, haja vista sua definição minuciosa a constar dos respectivos planos de cargos, carreiras e salários.

62. A propósito, o próprio art. 67, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que as “*normas de cada sistema de ensino*” definirão quais são as “*funções de magistério*”, nos seguintes termos:

“Art. 67. (...omissis...)

(...)

§ 1º. *A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.*”

63. A título exemplificativo, importa trazer à colação os dispositivos das Leis Estaduais nº 1.614, de 24.1.90, 6.672, de 22.4.1974 e 7.109, de 20.2.1977, dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, respectivamente, que definem precisamente quais são as atribuições inerentes às funções de magistério:

*Lei Estadual nº 1.614/90 – Rio de Janeiro:*

“ Art. 5º - *São funções de Magistério as de docência, as diretivas e as de chefia.*”

”Art. 6º - *Funções de docência ou de regência são aquelas relacionadas, especificamente, com a prática de ensino.*”

”Art. 7º - *Funções diretivas são aquelas destinadas a fornecer diretrizes e orientação e exercer controle da execução de atividades de natureza técnico-administrativo-pedagógica nos órgãos do Sistema Estadual de Educação.*

“(Destacou-se).

“Art. 8º - *As funções da chefia são remuneradas e de caráter temporário, voltadas para a direção, o assessoramento superior e a assistência intermediária de órgão da estrutura da Secretaria de Estado de Educação.*

§ 1º - *As funções de Diretor e de Diretor-Adjunto de unidade escolar são privativas dos membros do Magistério.*

§ 2º - *São consideradas funções de chefia, para os efeitos do artigo 318 da Constituição Estadual, as de Secretário de unidade escolar.*

(...)

“Art. 13 - A categoria funcional de **Professor** é dividida em classes, distribuídas em níveis, ordenados em referências numéricas, na forma do Anexo I”.

Art. 14 - A classe de **Docente II** é integrada pelo conjunto de professores que ministram especificamente o ensino de 1ª a 4ª séries do 1º grau e a educação pré-escolar.

Art. 15 - A classe de **Docente I** é integrada pelo conjunto de professores que ministram especificamente o ensino de 5ª a 8ª séries do 1º grau e o ensino de 2º grau.

Art. 16 - A classe de **Supervisor Educacional** é integrada pelo conjunto de professores responsáveis pelas diretrizes, orientação e controle do processo ensino-aprendizagem nas unidades escolares e no âmbito intermediário e central do Sistema Estadual de Educação.

Art. 17 - A classe de **Orientador Educacional** é integrada pelo conjunto de professores responsáveis pelas diretrizes, orientação e controle do processo de orientação educacional nas unidades escolares e no âmbito intermediário e central do Sistema Estadual de Educação.

Art. 18 - A classe de **Assistente de Administração Educacional II** é integrada pelo conjunto de professores, com formação de ensino de 2º grau, que, no âmbito escolar, regional e central do Sistema Estadual de Educação, colaboram na implementação das diretrizes, orientação e controle do planejamento educacional e do processo administrativo educacional, aí incluída a merenda escolar.

Art. 19 - A classe de **Assistente de Administração Educacional I** é integrada pelo conjunto de professores, com formação de ensino superior, que, no âmbito escolar, regional e central do Sistema Estadual de Educação, participam da elaboração e aplicação das diretrizes, orientação e controle do planejamento educacional e do processo administrativo educacional, aí incluída a merenda escolar.

Art. 20 - A classe de **Inspetor Escolar** é integrada pelo conjunto de professores responsáveis, no âmbito regional e central do Sistema Estadual de Educação, pelas diretrizes, orientação e controle do funcionamento das redes oficial e particular de ensino.”

Lei Estadual nº 6.672/74 – Rio Grande do Sul:

“Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

*I - Sistema Estadual de Ensino, o conjunto de Instituições e de Órgãos que, sob a ação normativa do Estado e coordenação da Secretaria de Educação e Cultura, realiza atividades de Educação;*

*II - Pessoal do Magistério Público Estadual, o conjunto de professores e especialistas de educação que, ocupando cargos ou funções nas Unidades Escolares e nos demais Órgãos do Sistema Estadual de Ensino mantidos pelo Estado, desempenha atividades docentes ou especializadas, com vistas a atingir os objetivos da educação;*

*III - Professor e membro do Magistério que exerce atividade docente, oportunizando a educação do aluno;*

*IV - Especialista de Educação o membro do Magistério que, tendo exercido a docência durante, no mínimo, três anos e possuindo a respectiva qualificação, desempenha atividades de administração, planejamento, orientação, atendimento e acompanhamento psicológico aos campos educacional e clínico, inspeção, supervisão e outras similares no campo da educação;*

*V - Atividade de Magistério a dos Professores, a dos Especialistas de Educação e a diretamente ligada, no plano técnico-psicológico, ao funcionamento do Sistema Estadual de Ensino e ao aperfeiçoamento da educação.*” (Destacou-se).

*Lei nº 7.109/77 – Minas Gerais:*

*“Art. 7º - O Quadro do Magistério compõe-se de classes escalonadas dentro das seguintes séries de classe:*

*I - Professor - P;*

*II - Orientador Educacional - OE;*

*III - Supervisor Pedagógico - SP;*

*IV - Inspetor Escolar - IE;*

*V - Administrador Educacional - AE.*

*§ 1º - Integra igualmente o Quadro do Magistério o cargo em comissão de Diretor de unidade escolar.*

*(Parágrafo renumerado pelo art. 1º da Lei nº 8131, de 22/12/1981.)*

*§ 2º - Considera-se professor, para fins de aposentadoria, o pessoal que integra as séries de classe do Quadro do Magistério.*” (Destacou-se).

64. Havendo, portanto, a plena possibilidade de se definir o âmbito de incidência e os destinatários da Lei nº 11.301/2006, resta evidente sua auto-aplicabilidade

por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme se infere do magistério do insigne José Afonso da Silva, que, embora voltado às normas constitucionais, tem plena serventia para a questão em apreço<sup>21</sup>:

*“Uma norma constitucional é auto-aplicável (...) quando, completa no que determina, lhe é supérfluo o auxílio supletivo da lei, para eximir tudo o que intenta, e realizar tudo o que exprime.*

*Completa, nesse sentido, será a norma que contenha todos os elementos e requisitos para sua incidência direta. Todas as normas regulam certos interesses em relação a determinada matéria. Não se trata de regular a matéria em si, mas de definir certas situações, comportamentos ou interesses vinculados a determinada matéria. Quando essa regulamentação normativa é tal que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa a seguir, relativamente ao interesse descrito na norma, é possível afirmar-se que esta é completa e juridicamente dotada de plena eficácia. (...) Isso se reconhece pela própria linguagem do texto, porque a norma de eficácia plena dispõe peremptoriamente sobre os interesses regulados.”* (Destacou-se).

65. Importa salientar, contudo, que a plena aplicabilidade da Lei nº 11.301/2006 não impede a edição de decreto por parte do Poder Executivo Federal a fim de regulamentar o referido diploma legal. Tal faculdade conferida ao Presidente da República encontra expressa previsão no art. 84, IV, da Constituição Federal:

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*IV – sancionar, promulgar e fazer públicas as leis, bem como expedir decretos para sua fiel execução.”*

66. Outrossim, os Estados poderão promulgar leis ordinárias com vistas à “*melhor realização*”<sup>22</sup> dos dispositivos constantes da Lei nº 11.301/2006, nos termos do art. 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal:

---

<sup>21</sup> SILVA. José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ª Edição, 3ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 99.

<sup>22</sup> HORTA. Raul Machado. **Direito Constitucional**, 4ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 527.

*“Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*XII – **previdência social**, proteção e defesa da saúde.*

*(...)*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.” (Destacou-se).*

67. Ressalte-se, todavia, que as normas estaduais deverão limitar-se à complementação das regras gerais previstas na Lei nº 11.301/2006, “*no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes, a peculiaridades regionais*”<sup>23</sup>, conforme assevera Alexandre de Moraes, não podendo, em razão disso, restringir aquele preceito federal a ponto de dificultar ou inviabilizar a contagem especial do tempo de serviço por parte dos exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico.

68. Nesse mesmo sentido, o eventual decreto do Poder Executivo que venha a regulamentar a Lei nº 11.301/2006 não poderá inovar no mundo jurídico para impor restrições impeditivas à fruição daquele benefício por parte dos trabalhadores em educação a que se refere o diploma federal em apreço.

## **V - A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO SEGUNDO O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

69. Desde o advento da Emenda Constitucional nº 18/1981, o Supremo Tribunal Federal foi instado a apreciar a constitucionalidade das leis estaduais que estendiam a contagem especial prevista na Emenda Constitucional nº 18/1981 a outros trabalhadores em educação, cujas atividades não eram exercidas em sala de aula.

---

<sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2004. p. 694.

70. Assim, por ocasião do julgamento da Representação nº 1.265-AM , em meados de 1985, o Supremo Tribunal Federal sufragou, pela primeira vez, o entendimento no sentido de que a extensão da aposentadoria especial a outros trabalhadores em educação, para além dos professores lotados em sala de aula, afigurar-se-ia inconstitucional. Traz-se à colação a ementa referente ao aresto ora mencionado:

*“Representação em que se argui a inconstitucionalidade da Emenda n. 20, à Constituição do Estado do Amazonas, promulgada a 6.12.1984 e publicada a 11.12.84, que alterou o art. 64 do referido diploma, estendendo a aposentadoria especial dos professores a outras atividades do âmbito do ensino - ´administrativas, técnico-pedagógicas e outras específicas´.*

*Ocorre, na espécie, inconstitucionalidade de natureza formal (art. 57, inc. V e 103 da Constituição da República), bem assim de caráter material (art. 165, inc. XX, da Lei Maior).*

*O poder de auto organização do Estado-membro não é ilimitado, impondo-se a observância, dentre outros, dos princípios a que se referem os incs. III e V, do art. 13, da Lei Fundamental.”* (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPRESENTAÇÃO Nº 1.265/AM. RELATOR: Min. Djaci Falcão. Plenário. DJ: 6.12.1987.

71. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujos artigos 40, III, “b” e 202, III reafirmaram a contagem especial para os trabalhadores lotados em função de magistério, nos mesmos termos em que o fazia a Emenda Constitucional nº 18/1981, o Supremo Tribunal Federal permaneceu vinculado ao entendimento no sentido de limitar a contagem de tempo especial tão-somente para os professores em sala de aula.

72. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 122-SC<sup>24</sup>, em meados de 1992, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que o tempo de serviço em função de magistério compreendia apenas a atividade de docência em sala de aula, não podendo ser estendida, por analogia, aos *“especialistas em assuntos educacionais.”*

---

<sup>24</sup> “CONSTITUCIONAL. *Aposentadoria facultativa especial. Professores. Aposentação com vencimentos integrais de professores aos 30 anos e de professoras ao 25, limitado ao efetivo exercício das funções de magistério. Emenda n. 18/1981 e Constituição art. 40, III, "b". Seu caráter excepcional e conseqüente interpretação estrita. Descabimento das ampliações analógicas por parte dos Estados. Precedentes do STF. Ação julgada procedente. Inconstitucionalidade do par. 4. do inciso III do art. 30 da Constituição de Santa Catarina.* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 122-SC. RELATOR: Min. Paulo Brossard. Plenário. DJ: 12.6.1992.

73. Tal entendimento veio a ser reiterado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 178-RS e 755-SP<sup>25</sup>, bem como em diversos Recursos Extraordinários julgados no período compreendido entre 1992 e 2005.

74. Importa ressaltar, contudo, que alguns posicionamentos isolados no âmbito da Suprema Corte – capitaneados, em geral, pelos Eminentes Ministros Marco Aurélio e Ilmar Galvão nos seus respectivos votos – vinculavam-se à constitucionalidade da extensão da contagem especial aos trabalhadores em educação lotados em funções alheias à sala de aula.

75. O entendimento defendido pelos sobreditos Ministros chegou a prevalecer no âmbito da Primeira e Segunda Turmas do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento dos Recursos Extraordinários nº 235.672-RS e 196.707-DF em 14.12.1998 e 9.5.2000, respectivamente. Reconheceu-se, à ocasião, o direito à contagem especial do tempo de serviço em função de magistério para diretora e orientadora educacional, nos seguintes termos:

---

<sup>25</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTAGEM PROPORCIONAL DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR PROFESSORES PARA EFEITO DE CONTAGEM DE TEMPO PARA APOSENTADORIA COMUM.

(...)

1. O art. 40, III, "b", da Constituição Federal, assegura o direito a aposentadoria especial, de forma que o tempo de efetivo exercício em funções de magistério e contado com o acréscimo de 1/6 (um sexto) e o da professora com o de 1/5 (um quinto), em relação ao tempo de serviço exigido para a aposentadoria comum (35 anos para o homem e 30 anos para a mulher: alínea "a" do mesmo inciso e artigo). 2. A expressão "efetivo exercício em funções de magistério" (CF, art. 40, III, "b") contem a exigência de que o direito a aposentadoria especial dos professores só se aperfeiçoa quando cumprido totalmente este especial requisito temporal no exercício das específicas funções de magistério, excluída qualquer outra. 3. Não é permitido ao constituinte estadual fundir normas que regem a contagem do tempo de serviço para as aposentadorias normal e especial, contando proporcionalmente o tempo de serviço exercido em funções diversa.". SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 178-RS. RELATOR: Min. Maurício Corrêa. Plenário. DJ: 26.4.1996.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTAGEM PROPORCIONAL DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO SOB O REGIME DE APOSENTADORIA ESPECIAL E SOB REGIME DIVERSO. (...)

A expressão "efetivo exercício em funções de magistério" contém a exigência de que o direito à aposentadoria especial dos professores só se aperfeiçoa quando cumprido totalmente este especial requisito temporal no exercício das específicas funções de magistério, excluída qualquer outra. 3. Não é permitido ao constituinte estadual nem à lei complementar federal fundir normas que regem a contagem do tempo de serviço para aposentarias sob regimes diferentes, contando proporcionalmente o tempo de serviço exercido em funções diversas. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade do § 6º do art. 126 da Constituição do Estado de São Paulo, porque o art. 40 da Constituição Federal é de observância obrigatória por todos os níveis de Poder.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 755-SP. RELATOR: Min. Marco Aurélio. Plenário. DJ: 6.12.1996.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. MAGISTÉRIO PÚBLICO. ACÓRDÃO QUE RECUSOU, PARA FIM DE APOSENTADORIA ESPECIAL DO ART. 40, III, B, DA CONSTITUIÇÃO, A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO EM QUE O PROFESSOR, CONCOMITANTEMENTE COM O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO, EMBORA EM REGIME DE CARGA HORÁRIA REDUZIDA, EXERCEU A DIREÇÃO DO ESTABELECIMENTO.

*Tempo de serviço que, nas circunstâncias apontadas, é de ser considerado como de magistério, para o fim colimado. Recurso conhecido e provido.(...)*

VOTO

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (...)

*Para a configuração da função de magistério, para fins de aposentadoria especial, faz-se necessário que se distinga entre a atividade exercida por todos os integrantes da carreira de magistério estranhos à sala de aula e certas atividades ligadas ao ensino que a lei exige sejam exercidas pelo professor.*

*A estas últimas, entre as quais se insere o exercício da função de direção da escola, não se pode negar a qualidade de efetivo exercício da função de magistério, devendo, portanto, o tempo de serviço prestado pelo professor nessa condição ser computado para a aposentadoria especial.” (Destacou-se).*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 235.672/RS. RELATOR: Min. Ilmar Galvão. 1ª Turma. DJ: 9.4.1999.

“APOSENTADORIA - PROFESSORES - ORIENTADORA EDUCACIONAL - TEMPO DE SERVIÇO. ***O preceito constitucional regedor da aposentadoria dos professores contenta-se com o efetivo exercício em funções da magistério, não impondo como requisito atividade em sala de aula.*** Assim, descabe ter como infringido o preceito da alínea "b" do inciso III do artigo 40 da Constituição Federal no que, presente a qualificação de professora, reconheceu-se o direito à aposentadoria especial à prestadora de serviço há vinte e cinco anos nas funções de especialista em educação e orientadora educacional. (...)

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) (...)

*No preceito da Carta alude-se, é certo, à qualificação de professor, mas, na referência à função exercida, inclui-se o gênero magistério, não chegando à especificidade sustentada nos recursos, ou seja, ao desenvolvimento de*

*atividade em sala de aula. Descabe emprestar ao preceito interpretação que restrinja o que nele se contém, reduzindo a referência a 'funções de magistério' àquelas que impliquem ministrar, diretamente aulas.*” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 196.707/DF. RELATOR: Min. Marco Aurélio. 2ª Turma. DJ: 4.8.2000.

76. No entanto, em 2004, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.253-ES<sup>26</sup>, reafirmou seu entendimento tradicional, no sentido de que a contagem de tempo especial prevista nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal contemplaria apenas os trabalhadores em educação *“que lecionam na área de educação infantil e de ensino fundamental e médio, não se incluindo quem ocupa cargos administrativos, como o de diretor ou coordenador escolar, ainda que de professor.”*

77. Como dado fático a embasar o entendimento predominante há 22 (vinte e dois) anos em sua jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal vem afirmando reiteradas vezes que somente a atividade em sala de aula provoca nos profissionais do magistério o desgaste a justificar a contagem de tempo especial, porquanto *“o professor deve preparar as suas aulas, tem turmas de muitos alunos, tem que cuidar da disciplina em sala, os estudantes são adolescentes, num trabalho intenso e (...) desgastante”* Por conseguinte, na visão da Corte Suprema, *“atividades outras, posto que ligadas ao magistério, mas administrativas, não justificam a concessão da aposentadoria especial<sup>27</sup>.”*

---

<sup>26</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 156/99. APOSENTADORIA ESPECIAL. REDUÇÃO NA CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. FUNÇÕES DE DIRETOR E COORDENADOR ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O § 5º do artigo 40 da Carta Federal prevê exceção à regra constitucional prevista no artigo 40, § 1º, inciso III, alíneas “a” e “b”, tendo em vista que reduz em cinco anos os requisitos de idade e de tempo de contribuição para “o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio”. 2. Funções de magistério. Desempenho das funções exercidas em sala de aula. Não abrangência da atividade-meio relacionada com a pedagogia, mas apenas da atividade-fim do ensino. Dessa forma, os beneficiários são aqueles que lecionam na área de educação infantil e de ensino fundamental e médio, não se incluindo quem ocupa cargos administrativos, como o de diretor ou coordenador escolar, ainda que privativos de professor. 3. Lei complementar estadual 156/99. Estende a servidores, ainda que integrantes da carreira de magistério, o benefício da aposentadoria especial mediante redução na contagem de tempo de serviço no exercício de atividades administrativas. Inconstitucionalidade material. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2.253-ES. RELATOR: Min. Maurício Corrêa. Plenário. DJ: 7.5.2004.

<sup>27</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 171.694-SC. RELATOR: Min. Carlos Velloso. 2ª Turma. DJ: 19.4.1996; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 276.040-SP. RELATOR: Min. Ilmar Galvão. 1ª Turma. DJ: 19.10.2001.

78. Ante a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal – reafirmada recentemente quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.253-ES - observa-se que há uma grande possibilidade de que o Pretório Excelso Supremo Tribunal venha a entender pela inconstitucionalidade da Lei nº 11.301/2006,

79. Tal probabilidade se reforça tendo em vista que, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade a versarem sobre a matéria desde o advento da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal tem analisado a validade de leis estaduais que, tal como a Lei Federal nº 11.301/2006, estendiam a contagem especial a exercentes de funções de magistério diversos dos docentes em sala de aula.

80. No entanto, em que pese o reiterado posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da questão e as conseqüentes dificuldades inerentes à reversão do entendimento consolidado há 22 (vinte e dois) anos, a Assessoria Jurídica Nacional possui argumentos técnicos aptos a sustentar a validade da Lei nº 11.301/2006 em uma eventual intervenção dessa Confederação como *Amicus Curiae* nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade a serem propostas contra o referido diploma legal.

## **VI - CONCLUSÃO.**

81. Diante do exposto, pode-se concluir que:

- a) O tratamento constitucional à aposentadoria especial do professor sempre vinculou a diminuição do tempo de serviço para aposentadoria ao efetivo exercício das funções de magistério. Com a Emenda Constitucional nº 20/98 foi introduzida a exigência da exclusividade do exercício das referidas funções magisteriais;
- b) A Lei nº 11.301/2006 afigura-se plenamente constitucional em face do princípio da isonomia, haja vista que os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico – contemplados pelo referido diploma legal – compõem, junto com os docentes em sala de aula, uma categoria comum (profissionais do magistério) sujeita à mesma formação acadêmica, nos termos dos artigos 64 e 67, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

- c) Além disso, os referidos trabalhadores encontram-se submetidos aos mesmos fatores de desgaste a incidirem sobre os docentes em sala de aula, com destaque para as causas da Síndrome de *Burnout*, cujos sintomas se manifestam naqueles profissionais em percentuais muito próximos;
- d) Havendo, pois, identidade de condições jurídicas (artigos 64 e 67, da Lei de Diretrizes e Bases) e fáticas (fatores de desgaste profissional) entre os docentes em sala de aula e os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoria pedagógica, a extensão da contagem especial do tempo de serviço a estes últimos – perpetrada pela Lei nº 11.301/2006 – reveste-se de plena conformidade com o art. 5º, *caput*, da Carta Magna;
- e) A Lei nº 11.301/2006 afigura-se constitucional, ainda, em face do princípio da proporcionalidade, porquanto a ampliação da contagem especial do tempo de serviço aos demais trabalhadores em educação ali mencionados configura meio apto a alcançar os fins pretendidos pelos artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal, quais sejam, a melhoria dos padrões de qualidade do ensino, a valorização dos respectivos profissionais, bem como a promoção da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho;
- f) Do contrário, a restrição da contagem especial apenas aos docentes em sala de aula afigura-se desproporcional em relação àqueles mesmos fins, uma vez que tal interpretação não traz incentivos aos professores de carreira para o preenchimento dos cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, comprometendo, dessa forma, o padrão de qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação;
- g) Estando os artigos 40, § 5º e 201, § 8º, da Constituição Federal voltados para a compensação do desgaste profissional experimentado pelos exercentes de funções de magistério, seu sentido e alcance não pode ser restrito apenas a uma parte dos referidos trabalhadores, quais sejam, os docentes em sala de aula;
- h) De igual modo, a interpretação dos sobreditos dispositivos constitucionais em cotejo com os princípios da isonomia, proporcionalidade, dignidade da pessoa humana, valor social do trabalho, padrão de qualidade do ensino e valorização dos respectivos profissionais aponta para a inclusão dos exercentes de funções de diretoria, coordenação e assessoramento pedagógico na contagem especial;
- i) A Lei nº 11.301/2006 é auto-aplicável no âmbito da União, Estados e Municípios, haja vista que seu enunciado determina com precisão o âmbito de incidência e os destinatários da extensão da contagem especial;

j) Contudo, o Supremo Tribunal Federal vem se atendo há 22 (vinte e dois) anos ao entendimento de que a contagem especial prevista na Constituição Federal alcança tão-somente os docentes em sala de aula. Tal posicionamento foi consolidado em Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra leis estaduais que, tal como a Lei Federal nº 11.301/2006, estendiam a aposentadoria diferenciada para outras funções de magistério;

82. É o parecer, s. m. j

Paulo Lemgruber  
OAB/DF nº 20.647

Rodrigo Péres Torelly  
OAB/DF nº 12.557

Dameres Medina  
OAB/DF nº 14.489  
Assessoria Jurídica Nacional