UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Giselda Siqueira da Silva Schneider

O JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO:
Análise da atuação de tribunais na implementação da Política do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (2011-2024)

Porto Alegre
2026

Giselda Siqueira da Silva Schneider

O JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO:
Análise da atuação de tribunais na implementação da Política do Piso Salarial do Magistério (2011-2024)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Nalú Farenzena

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2026

CIP - Catalogação na Publicação

Schneider, Giselda Siqueira da Silva
O JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO: Análise da atuação de tribunais na implementação da Política do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (2011-2024) / Giselda Siqueira da Silva Schneider. -- 2026.
205 f.
Orientador: Nalú Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2026.

1. Piso Salarial Profissional Nacional . 2. Magistério da Educação Básica. 3. Poder Judiciário. 4. Judicialização da educação. 5. Análise de políticas públicas. I. Farenzena, Nalú, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico esse trabalho para todos(as) que acreditam, permanecem e lutam pela educação, especialmente os(as) professores(as) das redes públicas de ensino do país.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, pela oportunidade da vida. Namastê!

À minha mãe, Vanilde, agradeço por ser o instrumento que me trouxe à vida e por sua dedicação incansável no incentivo aos nossos estudos.

Registro minha gratidão e o imenso orgulho de ter ingressado neste Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), referência no país. O acolhimento que recebi nesta instituição foi um diferencial em minha trajetória acadêmica. Nesse contexto, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa, que cumpriu uma função social fundamental para a viabilização e conclusão deste doutorado.

À minha orientadora, Nalú, expresso minha gratidão profunda. Para mim, a melhor orientadora do mundo. Além de ser uma pesquisadora dedicada, comprometida e competente — com quem aprendi o que sei sobre a análise de políticas educacionais —, tive o privilégio de conhecer a pessoa compreensiva, paciente e generosa que ela é. Com discrição e sensibilidade, acompanhou meus momentos difíceis; seu apoio foi o que me permitiu chegar até aqui.

Nesta trilha, agradeço à minha irmã Amanda, amiga e fiel escudeira de todos os momentos. À minha irmã Van, que, mesmo à distância, sempre esteve torcendo por mim e me incentivando.

À Ana Clara, minha filha mais velha: obrigada por me socorrer em tantos instantes e por ter paciência com as minhas “crises de estresse” — prometi a ela registrar isso neste espaço (risos). À minha filha caçula, Sarah, que tantas vezes perguntou “quando eu iria terminar a tese”. As minhas duas florzinhas foram incondicionais no apoio e no amor.

Aos colegas pesquisadores do grupo de orientação, o meu muito obrigada pelas trocas fundamentais e por cada palavra de incentivo.

A minha gratidão ao Yoga, filosofia prática milenar que me auxiliou a encontrar o “eixo” e o equilíbrio; e à Paty, professora da Soma Escola de Yoga, por me apresentar essa sabedoria e me incentivar a levar o “estado de Yoga” para além do tapete, aplicando-o à vida.

Não poderia deixar de agradecer às professoras integrantes desta distinta banca: à Maria Beatriz Luce, pela bagagem histórica na luta pelo direito à educação,

sendo inspiração para todos nós; à Adriana Dragone Silveira, minha referência na compreensão da judicialização da educação; e à Maria Dilnéia Fernandes, pelas contribuições no tema de carreira e remuneração docente.

O sentimento de gratidão é imenso e certamente caberia citar muitas outras pessoas que, ao longo destes quatro anos, contribuíram de alguma forma. A todos vocês, minha eterna gratidão!

“Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar. E eu não vou me resignar nunca.”
(Darcy Ribeiro)

RESUMO

A presente tese analisa a atuação do Poder Judiciário brasileiro, com foco no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, diante de questionamentos e impasses interpretativos na implementação da política do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério da educação básica. O objetivo central consiste em analisar, no contexto da judicialização dessa política, como esses tribunais atuam na conformação, modulação e delimitação da exigibilidade do direito ao piso, identificando controvérsias recorrentes, padrões jurisprudenciais e seus efeitos na configuração e implementação da política pública educacional no período de 2011 a 2024. Com aporte nas contribuições de Débora Maciel e Andrei Koerner (2002), Jussara Dutra Vieira (2012; 2016), Luís Roberto Barroso (2015; 2021), Maria Dilnéia Fernandes (2010; 2011), Maria Tereza Sadek (2021) e Rogério Arantes (2007). A pesquisa adota metodologia qualitativa, com análise de decisões judiciais e da legislação pertinente, a partir da Constituição Federal de 1988. A abordagem teórico-metodológica, de viés interdisciplinar, articula elementos da sociologia da ação pública, em Pierre Muller (2018), Thierry Delpeuch e Cécile Vigour (2021), da dogmática-tecnológica do Direito, em Tércio Ferraz Júnior (2019), e dos estudos sobre a judicialização das políticas educacionais, em Adriana Dragone Silveira (2010; 2017; 2020), Carlos Roberto Cury e Luiz Antonio Ferreira (2009), entre outros, utilizando como instrumento analítico, o pentágono das políticas públicas, conforme Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012). As discussões evidenciam que o Judiciário não atua como instância neutra, mas como ator relevante da ação pública educacional, interferindo diretamente na implementação do PSPN ao definir competências, modular efeitos e redistribuir responsabilidades entre os entes federados. Os resultados indicam que predomina uma atuação judicial marcada pela contenção e pela modulação da política, com reconhecimento normativo do piso, mas restrição de sua efetividade material. Constata que o TRF4 consolida uma jurisprudência fortemente processual e restritiva, enquanto o STJ exerce função de coordenação da ação judicial para uniformização decisória e o STF assume o papel de definidor dos marcos constitucionais estruturantes. Conclui que a jurisprudência constrói o PSPN mais como parâmetro normativo mínimo do que como política estruturante de valorização docente, privilegiando a estabilidade institucional e fiscal em detrimento da expansão do direito educacional, o que torna sua efetividade dependente de fatores extrajudiciais e evidencia os limites do Judiciário como indutor de políticas públicas redistributivas.

Palavras-chave: Piso Salarial Profissional Nacional; magistério da educação básica; Poder Judiciário; judicialização da educação; análise de políticas públicas educacionais.

ABSTRACT

This thesis analyzes the performance of the Brazilian Judiciary, focusing on the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4), the Superior Court of Justice (STJ), and the Supreme Federal Court (STF), regarding the challenges and interpretative deadlocks in the implementation of the National Minimum Wage (PSPN) policy for basic education teachers. The central objective is to examine, within the context of the judicialization of this policy, how these courts act in the shaping, modulation, and delimitation of the enforceability of the right to the minimum wage, identifying recurring controversies, jurisprudential patterns, and their effects on the configuration and implementation of educational public policy from 2011 to 2024. Supported by the contributions of Débora Maciel and Andrei Koerner (2002), Jussara Dutra Vieira (2012; 2016), Luís Roberto Barroso (2015; 2021), Maria Dilnéia Fernandes (2010; 2011), Maria Tereza Sadek (2021), and Rogério Arantes (2007), this research adopts a qualitative methodology, analyzing judicial decisions and relevant legislation based on the 1988 Federal Constitution. The theoretical-methodological approach, characterized by an interdisciplinary bias, articulates elements from the sociology of public action (Pierre Muller, 2018; Thierry Delpeuch and Cécile Vigour, 2021), the technological-dogmatics of Law (Tércio Ferraz Júnior, 2019), and studies on the judicialization of educational policies (Adriana Dragone Silveira, 2010; 2017; 2020; Carlos Roberto Cury and Luiz Antonio Ferreira, 2009, among others). The public policy pentagon, as proposed by Pierre Lascoumes and Patrick Le Galès (2012), is utilized as the primary analytical framework. The discussions demonstrate that the Judiciary does not act as a neutral instance but as a relevant actor in educational public action, directly interfering in the implementation of the PSPN by defining jurisdictions, modulating effects, and redistributing responsibilities among federated entities. The results indicate a predominant judicial performance marked by restraint and policy modulation, with normative recognition of the wage floor but restriction of its material effectiveness. It finds that the TRF4 consolidates a strongly procedural and restrictive jurisprudence, while the STJ exercises a coordinating function of judicial action for decision-making uniformity, and the STF assumes the role of defining structural constitutional frameworks. The study concludes that case law constructs the PSPN more as a minimum normative parameter than as a structural policy for teacher appreciation, prioritizing institutional and fiscal stability over the expansion of educational rights, which makes its effectiveness dependent on extrajudicial factors and highlights the limits of the Judiciary as an inducer of redistributive public policies.

Keywords: National Professional Minimum Wage; basic education teaching; Judiciary; judicialization of education; educational public policy analysis.

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse l'action du Pouvoir Judiciaire brésilien, en mettant l'accent sur le Tribunal Régional Fédéral de la 4ème Région (TRF4), le Tribunal Supérieur de Justice (STJ) et le Suprême Tribunal Fédéral (STF), face aux questionnements et aux impasses interprétatives dans la mise en œuvre de la politique du Salaire Minimum Professionnel National (PSPN) des enseignants de l'éducation de base. L'objectif central est d'analyser, dans le contexte de la judiciarisation de cette politique, comment ces tribunaux agissent sur la conformation, la modulation et la délimitation de l'exigibilité du droit à ce salaire minimum, tout en identifiant les controverses récurrentes, les standards jurisprudentiels et leurs effets sur la configuration de la politique publique éducative entre 2011 et 2024. S'appuyant sur les contributions de Débora Maciel et Andrei Koerner (2002), Jussara Dutra Vieira (2012 ; 2016), Luís Roberto Barroso (2015 ; 2021), Maria Dilnéia Fernandes (2010 ; 2011), Maria Tereza Sadek (2021) et Rogério Arantes (2007), la recherche adopte une méthodologie qualitative basée sur l'analyse des décisions judiciaires et de la législation pertinente depuis la Constitution fédérale de 1988. L'approche théorico-méthodologique, de nature interdisciplinaire, articule des éléments de la sociologie de l'action publique (Pierre Muller, 2018 ; Thierry Delpeuch et Cécile Vigour, 2021), de la dogmatique technologique du Droit (Tércio Ferraz Júnior, 2019) et des études sur la judiciarisation des politiques éducatives (Adriana Dragone Silveira, 2010 ; 2017 ; 2020 ; Carlos Roberto Cury et Luiz Antonio Ferreira, 2009). L'instrument analytique privilégié est le pentagone des politiques publiques, tel que défini par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012). Les discussions démontrent que le Judiciaire ne constitue pas une instance neutre, mais agit comme un acteur clé de l'action publique éducative, interférant directement dans la mise en œuvre du PSPN par la définition des compétences, la modulation des effets et la redistribution des responsabilités entre les entités fédérées. Les résultats indiquent une prédominance de l'action judiciaire marquée par la retenue et la modulation de la politique, avec une reconnaissance normative du salaire minimum, mais une restriction de son effectivité matérielle. L'étude constate que le TRF4 consolide une jurisprudence fortement procédurale et restrictive, tandis que le STJ exerce une fonction de coordination pour l'uniformisation des décisions, et que le STF assume le rôle de définition des cadres constitutionnels structurants. En conclusion, la jurisprudence construit le PSPN davantage comme un paramètre normatif minimal que comme une politique structurante de valorisation du corps enseignant, privilégiant la stabilité institutionnelle et fiscale au détriment de l'expansion du droit à l'éducation. Cela rend son effectivité dépendante de facteurs extrajudiciaires et met en évidence les limites du Judiciaire en tant qu'inducteur de politiques publiques redistributives.

Mots-clés: Salaire Minimum Professionnel National; enseignement de l'éducation de base; Pouvoir Judiciaire; judiciarisation de l'éducation; analyse des politiques publiques éducatives.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese revisão de literatura acadêmica (dissertações) 20
Quadro 2 – Síntese revisão de literatura acadêmica (teses) 21
Quadro 3 – Implementação da política do PSPN 34
Quadro 4 – Estrutura do Judiciário no Brasil 38
Quadro 5 – Tribunais Superiores e ramos da Justiça 40
Quadro 6 – Ramos da Justiça (1º e 2º Graus de Jurisdição) 41
Quadro 7 – Justiça Estadual e Justiça Federal 41
Quadro 8 – Justiça Federal 42
Quadro 9 – Remédios constitucionais 46
Quadro 10 – Comparação entre controle difuso e concentrado 47
Quadro 11 – Comparação concentrado 48
Quadro 12 – Enfoque zetético versus dogmático 56
Quadro 13 – Fontes do Direito 58
Quadro 14 – Fontes negociais e outros recursos 59
Quadro 15 – Diferenças entre princípios e regras 61
Quadro 16 – Conceitualização dogmática do ordenamento 63
Quadro 17 – Métodos de Interpretação 64
Quadro 18 – Intervenção de terceiros no processo: o amicus curiae 68
Quadro 19 – Sujeitos da relação processual 68
Quadro 20 – Organograma da estrutura do MP 69
Quadro 21 – Atuação do MP no processo 70
Quadro 22 – Meios de Impugnação das decisões judiciais/Recursos 73
Quadro 23 – Numeração única de processos 78
Quadro 24 – Contexto histórico-político da elaboração da Lei do Piso 85
Quadro 25 – Atuação da CNTE para consolidação da Lei do Piso 89
Quadro 26 – O PSPN antes e depois da EC n. 53/2006 91
Quadro 27 – Percurso PSPN no Governo Lula 94
Quadro 28 – Dispositivos questionados na ADI 4.167 98
Quadro 29 – Teses ADI 4.167 e 4.848 101
Quadro 30 – Comparação normativa entre Fundeb e SNE 107
Quadro 31 – Trajetória do PSPN 113
Quadro 32 – PSPN pela ótica do Pentágono das Políticas Públicas 115

Quadro 33 – Síntese da opção metodológico-teórica da tese 119
Quadro 34 – Competência das Turmas/Seções TRF4 122
Quadro 35 – Síntese dos pedidos 125
Quadro 36 – Ementas representativas do conjunto de decisões analisadas 127
Quadro 37 – Linha do tempo: Judicialização PSPN no TRF4 130
Quadro 38 – Fases da Judicialização do PSPN no TRF4 de acordo com o tipo de demanda e dimensões de análise das decisões 133
Quadro 39 – Atuação do STJ na implementação do PSPN 146
Quadro 40 – Acórdãos do STF com Repercussão Geral 149
Quadro 41 – Atuação do STF na implementação do PSPN 152
Quadro 42 – Atuação dos tribunais na implementação do PSPN 171

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Justiça Federal 43
Figura 2 – Padronização do número dos processos 78
Figura 3 – Pentágono das Políticas Públicas 81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de cumprimento da Meta 18 110
Tabela 2 – Evolução do PSPN (2008-2024) 114
Tabela 3 – Decisões PSPN TRF4 entre 2012 e 2024 125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI – Agravo de Instrumento
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CN – Congresso Nacional
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPC – Código de Processo Civil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FURG – Universidade Federal do Rio Grande
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LD – Leitura Dirigida
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MI – Mandado de Injunção

MP – Ministério Público

MS – Mandado de Segurança

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PL – Projeto de Lei

PNE – Plano Nacional de Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PPGD – Programa de Pós-Graduação em Direito

PPGEDU – Programa de Pós-Graduação em Educação

PPGH – Programa de Pós-Graduação em História

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

PUIL – Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei

Rcl – Reclamação Constitucional

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

RG – Repercussão Geral

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TRF – Tribunal Regional Federal

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPF – Universidade de Passo Fundo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA 22
1.2 OBJETIVOS 24
1.3 JUSTIFICATIVA 24

2 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA 29

2.1 A INTER-RELAÇÃO ENTRE DIREITO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS 30
2.2 A ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA BRASILEIRA 35
2.3 O JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO 44
2.4 AS FONTES JUDICIAIS NAS PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS 54
2.5 O CAMINHO PROCESSUAL ATÉ OS TRIBUNAIS 65
2.6 A METODOLOGIA PARA ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS 74

3 O PISO SALARIAL PARA O MAGISTÉRIO 80

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO 82
3.2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PSPN: A LEI N. 11.738/2008 90
3.3 AS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS E A AFIRMAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DO PISO 96
3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O PAPEL DO FUNDEB NA EFETIVAÇÃO DO PSPN 103
3.5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): META 18 108

4 ATUAÇÃO DE TRIBUNAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DO PISO 117

4.1 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO 122
4.2 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA 136
4.3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 147
4.4 JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE E IMPLEMENTAÇÃO DO PSPN 160

5 CONCLUSÃO 166

REFERÊNCIAS 176

REFERÊNCIAS – JURISPRUDÊNCIA STF E STJ 185

APÊNDICE A - DECISÕES REPRESENTATIVAS TRF4 189

APÊNDICE B – COMPARAÇÃO AÇÕES INDIVIDUAIS X COLETIVAS TRF4 190

APÊNDICE C - RELAÇÃO NOMINAL PROFESSOS ANALISADOS TRF4 191

ANEXO A – EMENTAS REPERCUSSÃO GERAL STF 200

1 INTRODUÇÃO

> *NOS ÚLTIMOS TEMPOS, a vida brasileira judicializou-se extensa e profundamente em todos os domínios relevantes. Não é difícil ilustrar essa constatação. No plano ético e dos costumes, juízes e tribunais foram chamados a decidir, por exemplo, se é legítimo o casamento entre pessoas do mesmo sexo; se uma mulher deve ter reconhecido seu direito de interromper uma gestação indesejada durante o primeiro trimestre de gravidez; e se a lei pode autorizar pesquisas com células-tronco embrionárias, o que importa na destruição de embriões congelados que sobraram dos procedimentos de fertilização in vitro. Em questões econômicas, igualmente, temas complexos e de grande impacto chegaram às portas do Judiciário, como as que envolvem saber: se os titulares de caderneta de poupança têm direito à reposição de perdas que teriam sofrido por ocasião da mudança do padrão monetário decorrente do Plano Real; e se os municípios podem proibir os aplicativos para transporte urbano, do tipo Uber, Cabify ou 99. Em temas de natureza social, a lista também é longa e inclui questões controvertidas e delicadas, como as que demandam respostas às seguintes perguntas: é compatível com a Constituição o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso em universidades? É legítimo o ensino confessional – isto é, ligado a uma religião específica – em escolas públicas? Deve o poder Público fornecer medicamentos de alto custo não incluídos nas listas do SUS?*
>
> *Mas, não é só. Para além dessas questões transcendentes, existem outras tantas que fazem parte da rotina da vida e que terminam em pronunciamentos judiciais referentes a pequenas ou grandes atribulações do dia a dia. [...] (Barroso, 2021, p. 231).*

O fragmento acima ilustra, a crescente proeminência do Poder Judiciário na vida política, social e econômica brasileira nos tempos atuais. A reflexão faz parte do texto intitulado “A Judicialização da vida no Brasil” (Barroso, 2021), que, por sua vez, compõe a coletânea “O Judiciário do Nosso Tempo”, organizada por Sadek et al. (2021). Na apresentação da obra, a autora argumenta não haver “registro em nossa história de época em que o sistema de Justiça nacional tivesse sido tão demandado”; enfatiza que o Judiciário, muitas vezes na ausência de respostas efetivas dos outros poderes, passou a ser “depositário das esperanças dos cidadãos por um país mais justo e inclusivo" (Sadek, 2021, p. 9).

No mesmo texto, Barroso (2021), expressa que o termo judicialização passou a designar duas situações distintas. A denominada “judicialização quantitativa”, o que denota “uma certa explosão de litigiosidade no país, que se manifesta na existência de um número espantoso de ações judiciais em curso” (Barroso, 2021, p. 233), cenário que revela o reiterado descumprimento de obrigações assumidas ou um exacerbado espírito de rivalidade; já, a “judicialização qualitativa”, diz respeito ao “fato de que boa parte das grandes questões nacionais

– políticas, econômicas, sociais e éticas – passou a ter seu último capítulo perante os Tribunais" (Barroso, 2021, p. 234), aspecto que evidencia uma ineficiência no funcionamento da política majoritária, conduzida pelo Legislativo e Executivo.

De acordo com Jobim (2021), muitas são as causas do crescimento do Poder Judiciário[1], tais como: expansão da competência do Executivo e do Legislativo, o que implicou na expansão dos controles pelo Judiciário; imprecisão e ambiguidade dos textos legislativos, gerando aumento da dependência de decisões realizadas por autoridades judiciais, com o desenvolvimento de uma nova concepção sobre o ofício interpretativo do juiz, uma espécie de "poder legislativo supletivo"; natureza prestacional dos direitos sociais, o que demanda verificar se a atividade estatal (ou sua inércia) está alinhada com os preceitos constitucionais; massificação das demandas judiciais; autonomia do Judiciário dada a supralegalidade constitucional e crise da lei, em que o juiz, além de interpretar e aplicar a lei, realiza, igualmente, a sua fiscalização – seja de forma difusa e concreta ou concentrada e em abstrato[2] –; autonomia e gestão da magistratura em relação ao poder Executivo; politização de alguns setores da magistratura; ampliação dos poderes de direção processual do juiz; crise da Justiça – falta de recursos, morosidade na prestação jurisdicional, carência na formação, necessidade de especialização – (Jobim, 2021).

Diante da relevância da atuação do judiciário no contexto das políticas públicas, destaca-se o fenômeno da "judicialização da política", especialmente na seara educacional. O meu interesse por essa temática, inserida na linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU/UFRGS), decorre de uma formação interdisciplinar: sou bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS) e pedagoga (UFRGS). Atualmente, atuo como supervisora escolar na Rede Estadual do Rio Grande do Sul, Viamão, Cidade da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Minha trajetória acadêmica inclui pesquisas anteriores em dois mestrados distintos: o primeiro, sobre o acesso da mulher à Justiça do Trabalho, nos primeiros

[1] Jobim (2021) elenca as causas do crescimento do Poder Judiciário no Brasil. Os estudos de Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Verbicaro, 2008, apontam as condições facilitadoras do processo de judicialização da política, com base no modelo de análise de Tate (1995), ao aplicar o quadro condicional no contexto brasileiro (será tratado na Seção 2.3). Neal Tate (1995) analisou as condições necessárias ou facilitadoras do surgimento do processo de judicialização da política.

[2] No controle difuso ou concreto, a fiscalização da constitucionalidade é "difundida" entre todos os órgãos do Poder Judiciário; no controle concentrado ou em abstrato, a fiscalização "concentra-se" em um único tribunal, guardião da Constituição, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal.

anos de sua instalação, utilizando, como fontes, processos findos daquele período (PPGH/UPF); e o segundo, sobre a política indigenista no país, em especial o direito dos povos indígenas ao território, pela análise documental da legislação, numa perspectiva teórica e crítica, inclusive a luz dos ensinamentos e sabedoria indígena de Ailton Krenak (PPGD/FURG). Consequentemente, acolhendo a preciosa orientação da banca de seleção para ingresso no programa, busquei no doutorado a consolidação desse percurso, aliando as duas áreas do saber para direcionar o estudo para a judicialização da educação.

Ocorre que, como professora, uma caminhada iniciada após a conclusão do Ensino Médio/Curso Normal (Magistério), estabeleceu um sentimento de pertencimento e engajamento com o ofício de educar. No contexto de um país marcado por desigualdades históricas – sobretudo em relação às mulheres, negros, povos originários e incluo aqui, especificamente, a categoria profissional dos professores – a luta pela igualdade nos termos apregoados pelo Estado Constitucional de Direito Democrático (Brasil, 1988), se impõe. E acredito que “[...] na competência que se organiza politicamente está talvez a maior força dos educadores. [...] reconhecendo-se que a luta é uma categoria histórica, [resta] reinventar a forma também histórica de lutar (Freire, 2016, p. 66)”.

Neste sentido, a pesquisa acadêmica, ao ocupar-se com os fenômenos políticos e sociais da sociedade moderna, como os que envolvem o direito à educação e, em decorrência deste, a valorização da carreira do magistério, revela-se fundamental para a “luta” mencionada por Freire (2016). Tal relevância se manifesta historicamente, visto que, em um passado recente, o Brasil aderiu a uma agenda política internacional robusta voltada para a democratização da educação, o que implicou também a valorização dos profissionais da educação.

A referida foi impulsionada por marcos relevantes, como a Conferência Mundial de Educação para Todos (UNICEF, 1990); o documento “Educação e conhecimento: eixo de transformação produtiva com equidade” da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 1992); e o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, “Educação, um tesouro a descobrir” (UNESCO, 1993-1996).

Em “Continuidades e descontinuidades nas políticas de formação de professores e suas implicações na prática pedagógica docente”, Gentil e Costa (2011) argumentam que, a partir das décadas de 1960 e 1970, a educação passou

a ocupar um papel central no fomento ao desenvolvimento econômico. Essa centralidade impulsionou a demanda por “trabalhadores com um mínimo de estudos”, resultando na valorização da escolarização, na ampliação da oferta de ensino e, consequentemente, na necessidade de formação de mais professores (Gentil; Costa, 2011). Em decorrência dessa expansão, tanto a formação quanto a profissionalização docente ganharam relevância, o que, por sua vez, evidenciou a urgência em debater as condições de trabalho e a remuneração desses profissionais. Os eventos e documentos citados no parágrafo anterior são parte deste processo; no Brasil, a educação para todos sublinhou a valorização docente, incluindo a carreira e os salários.

Destaco também, o movimento em torno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, por configurar um momento crucial para a redefinição das políticas sociais no Brasil. Esse período foi marcado pela intensa mobilização da sociedade civil e dos educadores, como as Conferências Brasileiras de Educação (CBE). Neste contexto de mobilização, foi marcante a atuação de entidades científicas e sindicais da área da educação.[3]

A IV Conferência Brasileira de Educação (IV CBE, 1986), realizada em Goiânia, foi o principal fórum para a formulação de propostas na área educacional. Tendo como tema central “Educação e Constituinte”, o evento reuniu educadores e pesquisadores com o propósito de promover uma análise crítica da política educacional da Nova República e encaminhar as pautas básicas de democratização e gestão da escola pública para a nova Constituição.

Nesse evento, a contribuição de Luce, apresentada no Simpósio sobre "Definição e gestão da política educacional" (Luce, 1988), destacou-se pela crítica à tradição legalista e pela defesa da efetividade do direito à educação. A autora questionou o abismo histórico entre o direito formalmente declarado e a realidade prática. Em contraposição ao enfoque em "programas de metas" e ao caráter doutrinário da política educacional brasileira, a pesquisadora propôs que o foco do Estado fosse a garantia do direito fundamental à educação para todos, fundamentado nos princípios de liberdade e solidariedade humana, e voltado à

[3] É de realçar que a atuação da pesquisadora Maria Beatriz Moreira Luce, do PPGEDU/UFRGS, foi de grande relevância, dado o seu engajamento no núcleo do Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito na Constituinte, época em que presidia a Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação (ANPAE).

redução das desigualdades sociais e ao exercício pleno da cidadania (Luce, 1988). Seu trabalho, portanto, inseriu-se na luta por uma Constituição que garantisse um direito à educação não apenas formal, mas substancial e democratizado.

Nesta ótica, um alicerce fundamental para a materialização das lutas históricas pela melhoria das condições de trabalho e da remuneração dos profissionais da educação no país, foi estabelecido com a Constituição Federal de 1988. O contexto econômico, social e político que permeou a elaboração da Carta Constitucional propiciou as bases jurídico-legais e as condições materiais e ideológicas necessárias para a redefinição das relações entre sociedade e Estado, pavimentando o caminho para a futura valorização do magistério (Fernandes; Rodrigues, 2011).

Com isso, tendo em conta a compreensão da relevância da carreira e remuneração docente para a valorização dos profissionais da educação escolar, princípio com assento constitucional, bem como o aumento da judicialização de demandas atinentes à educação, é que cheguei ao objeto de estudo da tese, a implementação da política do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério pela análise da atuação de tribunais. Inicialmente, defini duas frentes de investigação como metodologia de pesquisa para apropriação do tema.

Primeiro, a pesquisa jurisprudencial em tribunais, para verificação de decisões judiciais, dada a acirrada disputa entre a categoria dos professores e governos de municípios e estados, na interpretação, garantia e implementação da lei do piso, questão que ganhou visibilidade nas mídias e meios de comunicação. Segundo, a revisão de literatura da produção acadêmica sobre o tema do piso do magistério, com uma Leitura Dirigida (LD) organizada pela orientadora desta tese, e a pesquisa no Catálogo de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Como resultados o achado de uma considerável judicialização envolvendo o PSPN e, na mesma trilha, de uma produção acadêmica com muitos trabalhos, o que me fez escolher para análise pesquisas cujo objeto de investigação principal fosse a política do piso do magistério; não foram estudadas, então, produções em que o PSPN aparece como um subtema (da remuneração, da política de fundos e financiamento, de planos de carreira, de condições de trabalho e valorização docente).

Assim, combinando os termos de busca (piso salarial magistério; piso salarial dos professores; piso salarial nacional do magistério), selecionei para análise 21 trabalhos – 6 teses e 15 dissertações – defendidos entre 2010 e 2024. Essas pesquisas abrangem o período inicial da Lei n. 11.738/2008 (lei do piso), e seus focos problematizam: relação do PSPN com o Fundeb e a valorização profissional; análise da legislação; implementação em contextos locais (municipais e estaduais); e alinhamento com os planos de carreira e metas do Plano Nacional de Educação (PNE)/Plano Municipal de Educação (PME).

A partir disso, verifica-se que as problemáticas e/ou objetivos de pesquisa envolvendo o PSPN abordaram: a relação entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o PSPN e a política salarial, com a consequente valorização profissional dos professores; a análise da legislação do PSPN; os mecanismos jurídicos para implementação do Piso; investigações acerca da remuneração docente em contextos locais (rede municipal ou estadual); a implementação do PSPN e os reflexos na valorização docente; os planos de carreira, remuneração e PSPN; a atuação de sindicatos e entidades de representação dos profissionais da educação e implementação do Piso; o cumprimento da Meta 18 do PNE/PMEs.

As pesquisas sobre a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério indicam uma complexidade multifacetada que envolve aspectos legais, culturais, políticos e econômicos. No Quadro 1, exponho uma síntese de ideias-chave presentes em dissertações (Quadro 1) e teses (Quadro 2). Como é possível constatar a literatura sobre o Piso do magistério aponta para uma implementação complexa e heterogênea, marcada por avanços, resistências e impactos variáveis na valorização do magistério e na qualidade da educação.

Quadro 1 – Síntese revisão de literatura acadêmica (dissertações)

Impacto inicial limitado e desafios culturais	Nos primeiros anos de vigência, a Lei do PSPN não gerou uma percepção imediata de mudança na política salarial, com exceção de planos de carreira específicos, como em Goiás (Machado, 2010). A mera existência da lei não foi suficiente para alterar a realidade, devido a aspectos culturais e históricos relacionados à profissão docente (Carneiro, 2012).
Influência externa e disputas políticas	Houve influência de organismos externos, como a OCDE, para repensar a remuneração docente, mas a concretização da política foi marcada por intensas disputas políticas (Souza, 2014).
Percepção docente e necessidades adicionais	Os professores reconhecem o PSPN como uma política de valorização salarial, mas ressaltam que esta deve ser acompanhada por políticas de formação docente e melhoria das condições de trabalho. O não pagamento do Piso foi associado a danos à saúde dos profissionais (Caetano, 2015).
Relação com o sistema de educação e capitalismo	O PSPN é visto como essencial para a implementação de um Sistema Nacional de Educação e para a valorização do trabalho docente, mas sua potencialidade é minimizada pelo contexto do sistema capitalista vigente (Xavier, 2015).
Atuação sindical	A atuação dos sindicatos demonstrou resultados variáveis, em alguns casos, apesar da forte articulação política, não conseguiram encaminhar questões práticas como o Piso (Perecin, 2016; Souza, 2018), como observado em Santa Catarina (Souza, 2018). Contudo, em outros contextos, a atuação sindical foi crucial para garantir o reajuste do PSPN em meio a embates políticos (Melo, 2016).
Impacto na carreira e judicialização	A implementação do Piso gerou controvérsias e descontentamento, especialmente em situações onde foi adotado o formato de subsídio (Minas Gerais), resultando em mudanças nos planos de carreira, redução de níveis de progressão e perdas de garantias salariais (Coelho, 2016). Além disso, o descumprimento de aspectos legais, como o tempo de atividade extraclasse (1/3 da jornada), é frequente, alegando-se questões econômicas, precarizando o trabalho (Rocha, 2017). Tais mudanças, que envolveram vantagens retiradas e questões controversas, frequentemente levaram à judicialização (Silva, 2017).
Resultados positivos localizados	Apesar dos desafios, a implementação do PSPN apresentou repercussões positivas em algumas localidades, como no Rio Grande do Norte, com reajuste nos vencimentos (Melo, 2016). Em outros casos, o cumprimento da lei foi crescente – Paraná, 2017-2018 – conforme Lima (2019) ou levou a reestruturações significativas da carreira docente, impulsionadas pela luta dos professores, como em Campo Grande (Daniel, 2022).

Fonte: Projeto de pesquisa (2024). Elaborado pela autora (2025).

Quadro 2 – Síntese revisão de literatura acadêmica (teses)

Contexto histórico e críticas ao financiamento	**Lutas sindicais e origem legal:** o PSPN é fruto de longas lutas sindicais, especialmente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), visando a revalorização salarial, culminando nas conquistas legais da Constituição de 1988 (Monlevade, 2000). **Crítica ao Financiamento:** Monlevade (2000) critica o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) — posteriormente substituído pelo FUNDEB (Nascimento, 2019) — alegando que essa política não valorizava a profissão docente, tornando o Piso impraticável.
Efeitos na valorização, carreira e condições de trabalho	**Precarização e gênero:** A implementação do Piso ocorre em um contexto de precarização do trabalho docente (professores horistas, substitutos) e da presença majoritária de mulheres que precisam conciliar trabalho e vida familiar, levando trabalho para casa e comprometendo o repouso remunerado, além de enfrentarem desafios na aposentadoria devido ao não recebimento integral do PSPN (Fernandes, 2015). **Valorização incompleta (Rondônia):** Nascimento (2019) observa que a valorização docente ocorreu mais por tensionamentos sindicais do que pelas políticas PSPN/FUNDEB. A conquista em remuneração e vencimentos beneficiou docentes de Nível Médio/Normal com jornada de 40 horas, mas não os licenciados plenos de igual jornada, cuja carreira foi achatada e o poder de compra reduzido a patamares inferiores aos registrados na vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Nascimento, 2019, p. 8). **Impacto no financiamento e carreira (Acre):** Contrariamente, o financiamento da educação pública estadual no Acre permitiu o crescimento das despesas, o alargamento da rede de ensino e, com a criação do plano de carreira pós-PSPN, resultou em valorização docente (Verçosa, 2016). **Cumprimento parcial e condições (Campo Grande):** O município de Campo Grande (MS) cumpriu o pagamento do PSPN parcialmente e, para atender ao limite de 2/3 da carga horária para atividades com interação com alunos, atribuiu aulas de Ciências nos anos iniciais a professores específicos, visando melhores resultados em avaliações externas (Brizueña, 2021).
PSPN, qualidade da educação e avaliações	**Qualidade e atração de candidatos:** Silva Filho (2016) conclui que a elevação salarial resultante da política do Piso não resultou em melhoria da qualidade dos professores e não conseguiu atrair novos candidatos para os cursos de formação docente. **Vínculo com desempenho:** Essa pesquisa (Silva Filho, 2016) vincula a qualidade do trabalho docente ao desempenho dos estudantes em avaliações como Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que são usadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) (Brasil, 2024) para elaborar diagnósticos e subsidiar políticas educacionais baseadas em evidências.

Fonte: Projeto de pesquisa (2024). Elaborado pela autora (2025).

As teses direcionadas a casos locais (Nascimento, 2019; Fernandes, 2015; Verçosa, 2016; Silva Filho, 2016; Brizueña, 2021), juntamente com trabalhos de referência como o de Monlevade (2000) e Vieira (2012), confirmam o movimento contínuo de implementação do PSPN, com resistências, disputas e lutas pela valorização do magistério desde a Lei n. 11.738/2008.

A par da produção teórica e de sucessivos levantamentos e sistematizações de decisões judiciais, a presente tese tem como tema central a análise da atuação do Judiciário — especificamente o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) — frente aos questionamentos e impasses interpretativos para a implementação da política do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério. A delimitação temática foca na análise da jurisprudência de tribunais diante dos desafios para a concretização do direito positivado e, consequentemente, da consolidação da política do Piso.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se uma metodologia de análise documental com enfoque qualitativo, que prioriza a análise de decisões judiciais para compreender a atuação de tribunais na implementação da política do PSPN do magistério. As fontes documentais utilizadas consistem em processos judiciais — sobretudo seus acórdãos e decisões — emitidos pelas cortes mencionadas, abrangendo o período de 2011 a 2024, além da legislação infraconstitucional pertinente promulgada após a Constituição Federal de 1988.

A seleção das fontes apresenta-se fundamental, considerando que o direito é um elemento constitutivo e um produto da ação pública, e a redação de leis e decisões judiciais reflete a reformulação de questões sociais e a afirmação de valores. Assim, a análise dessas decisões permite identificar as principais controvérsias e a jurisprudência consolidada, que se torna um dos recursos legais que os atores utilizam para influenciar a ação pública. Nesse intento, indico, a seguir, o problema de pesquisa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica no país, instituindo o Estado Democrático de Direito. Este novo regime pactua, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional;

a erradicação da pobreza e da marginalização, visando à redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a educação se configura como um instrumento crucial para impulsionar o desenvolvimento humano em sociedade, o que exige atenção à formação dos cidadãos desde a mais tenra idade. Conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, a educação abrange a formação humana em seus mais distintos aspectos, manifestando-se na "[...] vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (Brasil, 1996). Apesar dessa abrangência, a referida Lei se ocupa especificamente da educação escolar.

A concretização da política educacional depende fundamentalmente dos profissionais da educação básica, conforme definido no art. 61 da LDB (Brasil, 1996), que atuam no espaço escolar. Para o exercício de suas funções, é exigida a habilitação com formação específica, em correspondência ao cargo: professores (com exercício da docência ou funções especializadas como administração, planejamento e orientação educacional); e trabalhadores em educação com formação técnica ou superior (comumente denominados funcionários). A presente pesquisa, contudo, delimita a atenção aos professores da Educação Básica (também nomeados como magistério da Educação Básica), visto que, até o momento, a estes profissionais está garantida a política do PSPN, conforme definido na Lei n. 11.738/2008.

Dessa forma, nota-se que o legislador constituinte, além de estabelecer a valorização dos profissionais da educação escolar como princípio fundamental, incluiu igualmente a questão do piso salarial, disposição esta que foi posteriormente reforçada pela Emenda Constitucional (EC) n. 53/2006. Não obstante as críticas existentes — que consideram o piso salarial apenas um dos meios para se alcançar a valorização salarial —, a verdade é que sequer a "força constitucional" foi suficiente para pôr fim ao debate e aos entraves que impedem a efetivação plena deste preceito.

Apesar de ser um direito constitucionalmente assegurado, a implementação do Piso do magistério ainda encontra forte resistência à sua efetivação sob a alegação da difícil realidade econômica e fiscal dos municípios e estados. Em

consequência, o Judiciário é recorrentemente provocado a dirimir dúvidas e controvérsias acerca do tema. Diante desse cenário, questiona-se: **Como os tribunais – TRF4, STJ e STF – atuam quando provocados a proferir decisões em questionamentos e impasses interpretativos no tocante a implementação e exigibilidade do preceito constitucional do PSPN?**

Desta forma, e em consonância com a problemática apresentada, indico a seguir os objetivos orientadores da investigação.

1.2 OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Analisar a atuação de tribunais na implementação da política do Piso Salarial Nacional do Magistério pelos julgados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, identificando as principais e recorrentes controvérsias, bem como buscando compreender a jurisprudência consolidada para exigibilidade do direito positivado no período de 2011 a 2024.

Nesse sentido, os **objetivos específicos** desta pesquisa são:

a) Reconstruir a trajetória de formulação e implementação do PSPN no país desde o advento da Constituição Federal de 1988, demarcando atores, propostas, normas e ações institucionais na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo nacionais;

b) Identificar decisões judiciais envolvendo a implementação do PSPN, os questionamentos, as controvérsias e os mecanismos de interpretação utilizados pelo Tribunal Regional da 4ª Região, Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal; e,

c) Analisar a jurisprudência dominante quanto à implementação e exigibilidade do PSPN nos tribunais TRF4, STJ e STF.

1.3 JUSTIFICATIVA

Durante a Constituinte de 1987-1988, que teve como resultado a aprovação e promulgação da Constituição Federal, no que concerne à área da educação, “um dos temas mais debatidos foi o da valorização do magistério, associado ao da

qualificação do ensino público" (Abicalil, 2008, p. 67). Em decorrência desse debate, foram assegurados princípios constitucionais referentes ao tema, os quais, na sua redação atual, dada pela Emenda n. 53/2006 à Constituição abarcam: a "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" (Brasil, 1988); e o "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal" (Brasil, 1988).[4]

Decorrente da última determinação acima, em 2008 foi editada a Lei n. 11.738, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando a disposição constitucional. Conforme destacam Bassi, Fernandes e Rolim (2022), os professores "tiveram que esperar de 2008 a 2011 para que, resolvida na justiça a contenda federativa, tivessem a garantia de seus direitos materializados em cada unidade da federação" (Bassi; Fernandes; Rolim, 2022, p. 12), evidenciando que a efetivação do direito dependeu da intervenção judicial.

Assim como outros direitos conquistados no plano da lei, e que percorrem um caminho árduo para sua efetiva proteção, dispositivos constitucionais e da LDB e a lei do PSPN não foram suficientes para garantir aos professores jornada de trabalho digna, plano de carreira e remuneração, e tampouco o PSPN. Nesse cenário, além dos atores envolvidos nessa contenda – professores, órgãos de representação de classe, entidades ligadas à Educação, governos – surgem novos atores, chamados a solucionar os questionamentos e controvérsias sobre o tema, o que, na repartição de competências dentro do Estado Democrático de Direito, incumbe ao Judiciário.

A análise da atuação do Poder Judiciário — especialmente do TRF4, STJ e STF — revela-se fundamental para a compreensão da "sinergia desse arranjo jurídico-constitucional" (Ximenes; Silveira, 2017, p. 80) estabelecido pela Constituição de 1988 na proteção do direito à educação e, no caso em tela, na

[4] Cabe mencionar que a Emenda Constitucional n. 53/2006 incluiu o piso salarial profissional nacional dentre os princípios do art. 206, CF/1988. De acordo com Farenzena e Luce (2013), configura a "ocorrência de uma agenda constituinte que transcendeu a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e levou a (re)colocar, de modo contínuo, temas ou questões-chave suscetíveis de inscrição na referida agenda. Não foi diferente com os assuntos da educação" (Farenzena; Luce, 2013, p. 264).

exigibilidade e implementação do PSPN. Isso ocorre porque o modelo constitucional brasileiro se caracteriza pela extensa previsão de deveres estatais e garantias orçamentárias, aliada a uma ampla atribuição jurisdicional para a interpretação das normas e o controle das políticas públicas, conforme Ximenes e Silveira (2017, p. 80) observam sobre a jurisdição ser uma alternativa crucial para a resolução de direitos não cumpridos na área educacional.

A relevância da presente pesquisa, justifica-se por inserir-se em uma área de crescente interesse acadêmico: a exigibilidade do direito à educação acionada por meio do Sistema de Justiça. Conforme apontado por Adriana Silveira (2008), a temática tem sido objeto de vasta investigação no país. Não obstante, a autora reconhece a existência de uma "interface que necessita de aprofundamento nas pesquisas" (Silveira, 2008, p. 552) — precisamente onde o presente trabalho se insere —, a qual se refere ao "comportamento do Judiciário frente aos questionamentos para a formulação e implantação de políticas públicas pelo Poder Executivo e Legislativo" (Silveira, 2008, p. 552). Dessa forma, a tese junta-se a outros estudos que visam preencher essa lacuna, analisando a intervenção judicial na política do PSPN.

Reafirma-se, assim, a pertinência do objeto de investigação – a implementação da política do Piso Salarial Profissional Nacional dos professores pela atuação do Judiciário brasileiro (TRF4, STJ e STF) –, no período de 2011 a 2024, recorte temporal escolhido ante a declaração de constitucionalidade da lei do PSPN ter ocorrido em abril de 2011, e o final da vigência do PNE em 2024,[5] o qual ao estabelecer diretrizes, metas e estratégias para a política educacional, inclui também a valorização profissional. O estudo visa compreender como essa instância estatal se posiciona frente aos questionamentos sobre a exigibilidade do direito positivado, bem como a influência das decisões judiciais para implementação da política.

Neste sentido, a tese está estruturada de forma lógica, em coerência com a problemática e os objetivos estabelecidos, e compreende quatro capítulos. O trabalho é iniciado pela presente **Introdução (Capítulo 1)**, cuja função é contextualizar a questão da judicialização no Brasil; apresentar os interesses e

[5] O Plano Nacional de Educação em vigor foi instituído pela Lei 13.005/2014, para o decênio de 2014/2024, e prorrogado até 31 de dezembro de 2025, de acordo com a Lei 14.934/2024).

percurso teórico- acadêmico da pesquisadora; e, por fim, apontar o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e a justificativa que delimitam o estudo.

Em seguida, o **Capítulo 2**, intitulado **"Pressupostos Epistemológicos, Teóricos e Metodológicos da Pesquisa"**, dedica-se a estabelecer o arcabouço conceitual e o método empregado. Nele, são abordados os seguintes tópicos: a inter-relação entre direito, educação e políticas públicas; a organização da Justiça Brasileira; o Judiciário como poder político (com foco na judicialização da política e da educação); as fontes judiciais nas pesquisas em políticas educacionais; o caminho processual que conduz aos tribunais; e a metodologia detalhada para a análise das decisões judiciais.

O **Capítulo 3**, intitulado **"A Política do Piso Salarial Nacional para o Magistério"**, é dedicado à fundamentação da política em análise. Neste capítulo, são detalhados o contexto histórico, a construção normativa da valorização do magistério, abrangendo a Lei do Piso; a discussão sobre a constitucionalidade da lei; o financiamento da educação, com especial atenção ao FUNDEB, e o Plano Nacional de Educação (2014-2024) pela análise da Meta 18.

O **Capítulo 4**, intitulado **"Atuação de Tribunais na Implementação da Política do Piso do Magistério"**, consiste na apresentação das fontes e análise da jurisprudência. Neste capítulo, examino a atuação do TRF4, do STJ e do STF, culminando com uma discussão aprofundada sobre o papel da jurisprudência na implementação e consolidação da política do Piso do magistério no país.

Por fim, o **Capítulo 5**, a **Conclusão,** aponta que a atuação do TRF4, do STJ e do STF na implementação do PSPN do Magistério configura uma intervenção judicial relevante na ação pública educacional, porém marcada por forte lógica de contenção e modulação da exigibilidade do direito. Embora os tribunais reconheçam a constitucionalidade e a legitimidade normativa do PSPN, a jurisprudência consolidada entre 2011 e 2024 tende a restringir sua efetivação concreta por meio de interpretações que privilegiam a autonomia federativa, a reserva legal, a estabilidade institucional e os limites orçamentários, deslocando a responsabilidade de implementação para os entes subnacionais e para o Legislativo. Assim, o Judiciário atua predominantemente como árbitro e moderador da política, redefinindo tempos, instrumentos e responsabilidades, e contribuindo para a consolidação do PSPN como parâmetro normativo mínimo, mais do que

como política estruturante de valorização do magistério, nos termos do projeto constitucional de educação.

2 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA

> *[...] para o homem, o mundo é uma realidade objetiva, independente dele, possível de ser conhecida. É fundamental, contudo, partirmos de que o homem, ser de relações e não só de contatos, não apenas está no mundo, mas com o mundo. Estar com o mundo resulta de sua abertura à realidade, que o faz ser o ente de relações que é. Há uma pluralidade nas relações do homem com o mundo, na medida em que responde à ampla variedade dos seus desafios. Em que não se esgota num tipo padronizado de resposta. A sua pluralidade não é só em face dos diferentes desafios que partem do seu contexto, mas em face de um mesmo desafio. No jogo constante de suas respostas, altera-se no próprio ato de responder. Organiza-se. Escolhe a melhor resposta. Testa-se. Age. Faz tudo isso com a certeza de quem usa uma ferramenta, com a consciência de quem está diante de algo que o desafia. Nas relações que o homem estabelece com o mundo há, por isso mesmo, uma pluralidade na própria singularidade (Freire, 2021, p. 55).*

Numa trajetória acadêmica marcada pela interdisciplinaridade, quando penso em epistemologia, teoria ou método, recordo os escritos de Paulo Freire. Admiro a abordagem crítico-dialógica, humanista, dialética e práxica do autor, que entende o conhecimento como algo construído na relação entre sujeitos, em diálogo com o mundo e orientado para a transformação social.

É um grande desafio a pretensão de transitar entre distintas áreas do saber, considerando que cada uma tem seus métodos de pesquisa e lentes para observar os fenômenos sob análise. Por outro lado, vejo de forma positiva as muitas formas em que pode ser analisado um tema de pesquisa, a pluralidade das compreensões teóricas para a apreensão da realidade estudada.

Nesse sentido, busco, neste capítulo, apontar os pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos da pesquisa, explorando conceitos a partir da inter-relação entre direito, educação e políticas públicas. E considerando a importância que o direito possui em qualquer política, acredito ser relevante noções das técnicas e instrumental jurídico para subsidiar a análise das políticas educacionais.

Para investigar a atuação de tribunais na implementação do Piso Salarial Nacional do Magistério, delimitação temática inserida no tema da “judicialização da política educacional”, utilizo, como fontes documentais, as decisões judiciais, bem como a legislação e a pesquisa bibliográfica, com enfoque qualitativo.

Para esse diálogo interdisciplinar, procuro aporte na perspectiva teórica da sociologia da ação pública, campo de estudos que se dedica à análise das políticas públicas a partir de uma concepção social e política que inclui diversos atores, instituições e interesses, além do Estado, na construção da ação pública (Muller; Surel, 2002). Nesse contexto, entende-se o direito como um instrumento e um campo de disputa entre diversos atores, enfoque que possibilita ir além da análise puramente jurídica das decisões, investigando as articulações e interações entre os atores, as representações, as instituições e os processos relacionados à política do piso salarial.

Nesse intuito, organizo a exposição na seguinte ordem: a inter-relação entre direito, educação e políticas públicas **(2.1)**; a organização da justiça brasileira **(2.2)**; o judiciário como poder político: judicialização da política e judicialização da educação **(2.3)**; as fontes jurídicas nas pesquisas em políticas educacionais **(2.4)**; o caminho processual até os tribunais **(2.5)**; e por fim, a metodologia para análise das decisões judiciais **(2.6)**.

2.1 A INTER-RELAÇÃO ENTRE DIREITO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a ascensão do Estado Moderno houve uma transformação da representação da relação política entre Estado e cidadão. Para Bobbio (2004), essa reconfiguração é essencial, pois coloca o cidadão em uma posição central na perspectiva dos direitos. É nesse contexto que se manifesta o fenômeno do constitucionalismo, ou seja, a exigência de que o poder estatal seja limitado por uma Constituição. Esta, por sua vez, não é apenas um documento organizacional, mas o instrumento que formaliza a proteção dos direitos do indivíduo, tornando-os positivados e, portanto, efetivamente exigíveis contra o próprio poder estatal.

A tese da historicidade dos direitos do homem, central para o pensamento de Norberto Bobbio (2004), estabelece que esses direitos não são dados por natureza, mas sim produtos de lutas e conquistas históricas, concepção fundamental para compreender a emergência das diferentes gerações de direitos. Assim, a cada novo desafio imposto pela dinâmica social, uma nova categoria de direitos surge como resposta.

A insuficiência das liberdades civis e políticas (direitos de primeira geração) para combater a desigualdade levou à conquista dos direitos sociais e econômicos

(segunda geração). Em seguida, os desafios globais, como a degradação ambiental e os conflitos, resultaram no reconhecimento dos direitos de solidariedade (terceira geração), como o direito a um meio ambiente equilibrado e à paz.

Mais recentemente, o avanço tecnológico impulsionou a emergência dos direitos de quarta geração, focados no acesso à informação e na proteção de dados na era digital. A historicidade, portanto, demonstra um processo contínuo de expansão e acúmulo, no qual os novos direitos não substituem os antigos, mas se somam a eles, formando um patrimônio jurídico em constante evolução.

Nessa lógica, “o direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade” (Cury, 2002, p. 246). A educação básica é um direito fundamental, reconhecido globalmente em textos legais e documentos internacionais, como o artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

A garantia do acesso à educação é vista como um princípio essencial para a cidadania, o desenvolvimento humano e a aquisição de saberes para o mundo do trabalho. Organizações como a UNESCO – agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Educação, a Ciência e a Cultura – também têm desempenhado um papel crucial na universalização do ensino fundamental em todo o mundo, assim como na expansão das demais etapas do que chamamos no Brasil de Educação Básica. Para que esse direito seja efetivo, porém, ele deve ser positivado em leis nacionais, que estabelecem as regras, deveres e limites de atuação, impactando diretamente o cotidiano dos cidadãos (Cury, 2002).

Dessa forma, para que o direito à educação seja exigível, ele deve possuir previsão legal, sendo sua concretização prática realizada por meio de políticas públicas. Nesse contexto, a valorização docente é um aspecto essencial, figurando inclusive entre os princípios constitucionais do ensino. Tal valorização reflete uma reivindicação histórica do magistério que, ainda hoje, demanda a urgência de uma política de Estado efetiva.

Ao analisar as políticas públicas, uma das dificuldades consiste na polissemia do termo “política”, ambiguidade menos comum para falantes de inglês, que usam palavras diferentes para designar os três significados que, em português, são reunidos sob a mesma noção: “*polity”* refere-se à esfera da política, distinguindo-a da sociedade civil, a linha que separa as duas é fluida e muda

conforme o contexto histórico e geográfico; "*politics"* designa a atividade política em geral, como a disputa por cargos, os debates partidários e as diferentes formas de mobilização social; e por fim, "*policies"* diz respeito ao processo de elaboração e implementação de programas de ação pública, isto é, os mecanismos político-administrativos coordenados para atingir objetivos claros (Muller; Surel, 2002).

O campo de estudo das políticas públicas concentra-se nas ações públicas concretas, conhecidas como "*policies"*. Contudo, essa análise não ignora as demais dimensões do termo "política", pois elas se entrelaçam intrinsecamente. As "*policies"* são formuladas e implementadas dentro de um sistema político ("*polity"*) e sob o domínio das relações políticas ("*politics"*), que, juntas, delimitam o campo de suas possibilidades e resultados.

Na análise das políticas públicas, é comum o uso da abordagem sequencial, ou ciclo de políticas públicas, ferramenta analítica que apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma geral, entende-se a fase da formulação como o processo de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa anterior; e, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (Lima; D'ascenzi, 2014).

As abordagens francesas adicionam uma forte dimensão sociológica e política ao modelo de análise sequencial (o ciclo de políticas), o que resultou na "sociologização" dos estudos da ação pública. Uma das marcas centrais dessa perspectiva analítica é a profunda mudança na compreensão do Estado, que deixa de ser analisado exclusivamente pelos conceitos de soberania ou do monopólio legítimo da força. Em vez disso, o Estado passa a ser investigado por meio de suas ações concretas de intervenção nos múltiplos setores da sociedade. Consequentemente, "o Estado é hoje percebido no essencial através de sua ação, seja esta considerada como positiva ou negativa" (Muller; Surel, 2002, p. 7).

Por esse viés, ocorre, para algumas abordagens, uma mudança terminológica e conceitual em que "a expressão *política pública* tem sido abandonada em benefício da noção de *ação pública"* (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 32-33), uma vez que o modelo clássico de análise, focado exclusivamente no Estado, tornou-se insuficiente para explicar a realidade contemporânea da gestão e regulação das sociedades.

Nessa concepção, o Estado não detém mais o monopólio ou a centralidade absoluta na resolução dos problemas coletivos, operando agora em um cenário de governança marcado pela multiplicidade de atores – públicos, privados e da sociedade civil – e pelo emaranhado de níveis de decisão, que vão do local ao transnacional. A ação pública deixa de ser vista como um comando hierárquico e voluntarista para ser compreendida como um sistema de "ordem negociada", fruto de interações complexas, conflitos e parcerias em um espaço sociopolítico onde a implementação e a coordenação se sobrepõem à simples decisão estatal (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Dessa forma, o estudo da ação pública exige uma abordagem que vá além do modelo sequencial linear, tradicionalmente focado nas etapas de formulação e implementação. Uma política pública deve ser vista como um duplo constructo: ela é moldada pelas interações sociais e pela realidade do campo (constructo social), e simultaneamente, é uma criação do próprio processo de pesquisa e interpretação (constructo de pesquisa), o que gera desafios de identificação e interpretação de suas fronteiras e conteúdo (Muller; Surel, 2002, p. 11).

Por essa razão, o principal desafio atual da pesquisa em políticas públicas é o de constituir um quadro de análise sistêmica que consiga abarcar essa complexidade, reconhecendo a natureza interdependente e a multiplicidade de atores e contextos que definem a política, superando, assim, as limitações impostas pela simplificação da abordagem sequencial (Delpeuch; Vigour, 2021).

É próprio da análise das políticas, lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando-se do ponto de vista daquilo que se tornou centro de gravidade da esfera política, a saber, a implementação das políticas públicas (Muller; Surel, 2002, p. 10). Com isso, há um deslocamento analítico, de um modelo que via as políticas como meras decisões formais (decisão- execução) para um modelo que reconhece a complexidade e a importância da fase pós-decisão.

No caso da presente pesquisa, penso na política do piso salarial nacional do magistério, fundamental para garantia do direito à educação, como exemplo de uma política com alta legitimidade (ancorada em lei) e clareza de objetivo, mas cuja implementação gerou imensos conflitos e dificuldades de efetivação. A "ação pública", nesse caso, a melhoria salarial e profissional da categoria, não se concretizou automaticamente após a sanção da Lei n. 11.738/2008. A trajetória da

implementação do piso do magistério demonstra que a ação pública é construída nas interações e nos desafios da execução, e não apenas no momento da sua formulação, e ainda, nessa política, na necessidade da intervenção judicial.

No quadro abaixo, esboço o caso do piso salarial, indicando os fatores que desencadearam um processo onde a visível "disputa de forças" obstou a implementação da referida política de valorização profissional da categoria na perspectiva da sociologia da ação pública:

Quadro 3 – Implementação da política do PSPN

Piso Salarial do Magistério	
Fatores	**Caso**
Complexidade da implementação	A implementação envolveu múltiplos atores com interesses divergentes (Governo Federal, Estados, Municípios, sindicatos de professores). O simples repasse de recursos e a adequação orçamentária tornaram-se questões políticas centrais.
Papel do judiciário	A resistência dos entes federativos em aplicar o piso levou à judicialização massiva. O STF teve que intervir para validar a constitucionalidade da lei e definir o modo de cálculo, provando que a "palavra final" sobre a política não estava na lei, mas sim na sua disputada operacionalização.
Ação pública em disputa	Os desafios persistentes (como a falta de recursos nos municípios, a dificuldade em cumprir a jornada, e a contínua pressão sindical) mostram que a política é um processo dinâmico de negociação e conflito. A efetivação da política é um resultado da ação (ou inação) dos atores na ponta da linha, e não apenas da decisão central.

Fonte: Compilação decisões do TRF4. Elaborado pela autora (2025).

Dessa forma, a política não se encerrou na aprovação da lei, pois a disputa política real aconteceu e acontece na implementação. Logo, o direito não é apenas um determinante externo, mas um "elemento constitutivo" e um "produto da ação pública", sendo as normas legais constantemente "interpretadas e reapropriadas pelos atores". A lei do piso do magistério não garantiu o pagamento imediato, a "ação pública" real migrou para a fase de implementação, na qual governadores, prefeitos e sindicatos disputaram a interpretação da lei. O centro de gravidade política saiu do Congresso para as prefeituras e tribunais, com a judicialização da ação pública, quando os juízes passam a ter papel no tratamento de problemas públicos, definindo como a política deve ser implementada.

Nessa lógica, o direito aparece não como um conjunto isolado de normas, mas como um elemento intrinsecamente ligado à ação pública e às dinâmicas de poder, instrumento dinâmico construído e mobilizado por diversos atores. O direito

é um elemento constitutivo da ação pública, atuando de três maneiras principais. Ele funciona como um ambiente institucional, definindo os limites e os recursos para os atores e estabelecendo procedimentos para a resolução de conflitos. Além disso, o direito é um componente da ação pública, já que as normas legais são interpretadas e apropriadas pelos atores como uma linguagem para estruturar programas de ação e legitimar políticas. Por fim, o direito também é um produto da ação pública, sendo o resultado de processos de elaboração legislativa que refletem lutas por valores e diferentes visões de sociedade (Delpeuch; Vigour, 2021).

Diante do exposto, creio ser fundamental articular conceitos de distintas áreas do saber para a análise de políticas públicas, premissa que orienta esta investigação sobre a judicialização da implementação do piso salarial do magistério. A abordagem justifica-se teoricamente pela convergência de perspectivas; para Muller (2018) a política pública é a “ciência do Estado em ação”, de natureza inerentemente pluridisciplinar; para Bucci (2008) ela se define como “arranjos institucionais complexos”. Nessa ótica, observo que as instituições jurídicas estruturam o Estado e conformam as políticas públicas, garantindo estabilidade e previsibilidade por meio do princípio da legalidade e de processos regulados. Considerando que a sociedade contemporânea é moldada por essa dinâmica de ação pública, o diálogo interdisciplinar impõe-se não apenas como uma opção, mas como uma rigorosa necessidade metodológica. Nesta esteira, apresento, a seguir, a organização da justiça brasileira.

2.2 A ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA BRASILEIRA

O Judiciário brasileiro teve influência dos modelos de Justiça das tradições norte-americana e francesa. De acordo com Arantes (2007), o desenvolvimento dos Estados liberais na Europa e nos Estados Unidos impulsionaram “a transformação no papel da Justiça, a começar pelo reconhecimento de sua autonomia como função estatal e, em alguns países, até mesmo como poder de Estado” (Arantes, 2007, p. 82).

A partir da Constituição americana de 1787 e a Revolução Francesa de 1789 surgem dois modelos constitucionais distintos. Com isso, a definição do Judiciário será diferente em cada uma dessas experiências. É o que explica, Arantes:

> [...] a experiência francesa, mais republicana do que liberal, modernizou a função de justiça comum do Judiciário, mas não lhe conferiu poder político; a americana, mais liberal do que republicana, não só atribuiu à magistratura a importante função de prestação de justiça nos conflitos entre os particulares, como elevou o Judiciário à condição de poder político (Arantes, 2007, p. 82).

Cabe referir que, nessa condição de poder político, ocorre o controle de constitucionalidade pelo Judiciário das leis e dos atos normativos dos demais poderes, é a *judicial review*. Dessa forma, o Judiciário com o Executivo e o Legislativo desempenha um papel político no processo decisório normativo.

No caso brasileiro, pela Constituição "a última e imperativa palavra decisória do Estado quem dá é o Poder Judiciário" (Britto, 2021, p. 186). Para o autor, o art. 2º deixa claro, "ser ele um Poder tão exterior quanto posterior aos outros dois" (Britto, 2021, p. 186), uma vez que quando provocado, poderá dizer se o Poder Legislativo observou a Constituição para criação das leis, e se o Poder Executivo cumpriu as leis e a Constituição.

No texto constitucional, o Título IV elenca as atribuições e a organização dos Poderes Estatais, estando o Poder Judiciário previsto no Capítulo III, artigos 92 a 126. Como poder autônomo, com papel decisivo no panorama constitucional das liberdades públicas, sua independência e imparcialidade lhe conferem o dever de assegurar e garantir os direitos constitucionais dos cidadãos. Exatamente porque "ao Judiciário incumbe consolidar princípios supremos e direitos fundamentais, imprescindíveis à certeza e segurança das relações jurídicas" (Bulos, 2009, p. 1.122).

O Poder Judiciário, como "guardião da Constituição", possui um papel que extrapola a mera função jurisdicional, que consiste na administração da justiça e resolução de conflitos de interesse. Embora a jurisdição seja seu monopólio e seja exercida pelos órgãos judiciários, sua atuação maior inclui o controle da legalidade dos atos normativos e administrativos.

O acesso à justiça está elencado dentre os Direitos e Garantias Fundamentais no rol do art. 5º, XXXV, da Constituição, também chamado de princípio da inafastabilidade da jurisdição ou da proteção judicial efetiva[6], pois "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Brasil, 1988).

---

[6] De acordo com Gilmar Mendes em "Organização do Poder Judiciário".

O acesso ao Poder Judiciário ocorre mediante provocação pelo interessado na prestação da tutela jurisdicional, uma vez que a jurisdição é inerte por natureza, garantindo assim, a imparcialidade do juízo. Após acionado, o Judiciário exerce a sua atividade-fim pela instauração de um processo – instrumento da jurisdição – devidamente previsto em lei.

A organização do sistema judiciário brasileiro tem passado por transformações significativas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente com a Reforma do Judiciário implementada pela Emenda Constitucional n. 45 em 2004. A reforma visou modernizar, agilizar e aumentar a eficiência do sistema judiciário, refletiu um novo paradigma em relação à autonomia, às competências e à estrutura da Justiça.

O Poder Judiciário no Brasil compõe-se dos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (art. 92, I, CF/88), Conselho Nacional de Justiça (art. 92, IA, CF/88), Superior Tribunal de Justiça (art. 92, II, CF/88), Tribunal Superior do Trabalho (art. 92, IIA, CF/88), Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (art. 92, III, CF/88), Tribunais e Juízes do Trabalho (art. 92, IV, CF/88), Tribunais e Juízes Eleitorais (art. 92, V, CF/88), Tribunais e Juízes Militares (art. 92, VI, CF/88), Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (art. 92, VII, CF/88).

No organograma abaixo, com base em Panorama e Estrutura do Poder Judiciário Brasileiro (CNJ, 2025), é possível ter uma visão panorâmica dos órgãos jurisdicionais:

Quadro 4 – Estrutura do Judiciário no Brasil

Supremo Tribunal Federal Ministros					
CNJ Conselheiros					
Tribunais Superiores	**STJ** Ministros		**TST** Ministros	**TSE** Ministros	**STM** Ministros
2º grau	**TJ** Desembargadores	**TRF** Juízes Federais	**TRT** Juízes do Trabalho	**TRE** Juízes Eleitorais	**TJM** Colegiado de Juízes Civis e Militares
1º grau	**Justiça Estadual** Foro/Varas Especializadas Juízes de Direito	**Justiça Federal** Seções Judiciárias/Varas Juízes Federais	**Justiça do Trabalho** Varas do Trabalho Juízes do Trabalho	**Justiça Eleitoral** Juntas Eleitorais Juízes Eleitorais e Cidadãos	**Justiça Militar** Auditorias Militares Juízes de Direito
Turmas Recursais	Turmas Recursais (Estadual)	Turmas Recursais (Federal)			
	Juizados Especiais JEC	Juizados Especiais JEF			
	JUSTIÇA COMUM		**JUSTIÇA ESPECIALIZADA**		

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração da autora (2025).
Legenda: JEC – Juizados Especiais Cíveis; JEF – Juizados Especiais Federais.

O desenho institucional apresentado compreende a organização do Judiciário brasileiro. Segue a sistemática do ordenamento jurídico pátrio, com uma estrutura hierarquizada, organizada em diferentes graus (ou instâncias) de jurisdição e ramos da justiça.

Como disse antes, o Judiciário precisa ser provocado para intervir e dar resposta à pretensão que chega a ele, o que ocorre mediante um mecanismo chamado ação. Então, nessa ordem hierárquica, o grau de jurisdição (ou instância) indica os diferentes níveis por onde a ação – direito constitucional de acesso à justiça – tramitará.

A Constituição, assim como garante o direito subjetivo de acesso à justiça para obtenção de resposta às variadas pretensões dirigidas ao Judiciário, também assegura o duplo grau de jurisdição. Assim, as partes – quem pede a tutela

jurisdicional (autor) e em face de quem ela é postulada (réu) – tem direito de ter a decisão de um juiz revista por um órgão colegiado de hierarquia superior.

Em geral, a ação judicial se inicia no 1º grau, com um juiz singular, e posteriormente, tais decisões do primeiro grau poderão ser revistas por um Tribunal (órgão colegiado de desembargadores ou juízes). Por fim, ainda existem os Tribunais Superiores que julgam questões – constitucionais, específicas de direito federal ou de áreas especializadas – em grau de recurso contra decisões do segundo grau.

Dessa forma, na hierarquia dos graus de jurisdição, no topo da estrutura (Quadro 2), está a Corte máxima da Federação, o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula e guardião da Constituição de 1988. As decisões da Suprema Corte são vinculantes para as demais instâncias.

Em seguida, aponto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Embora não seja um órgão de jurisdição, ante a sua natureza administrativa, o CNJ possui relevância na supervisão e controle administrativo e financeiro da Justiça. Criado pela EC n. 45/2004 e instalado em 2005, possui atuação em todo o território nacional, exerce "[...] um papel essencial na coordenação e formulação de políticas, projetos e programas voltados à desburocratização da Justiça e à eficiência [...]" (Toffoli, 2021, p. 47).

Abaixo do STF, estão os Tribunais Superiores que são os órgãos máximos de seus ramos de Justiça. São eles: Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal Militar (STM). Os ramos do Poder Judiciário são: a Justiça Estadual e Justiça Federal, que integram a Justiça Comum, e Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar, que integram a Justiça Especial. Abaixo, um quadro ilustrativo da organização das instâncias superiores.

Quadro 5 – Tribunais Superiores e ramos da Justiça

Tribunais Superiores		Ramos da Justiça		
STJ	Tribunal da Justiça Comum. Julga as causas infraconstitucionais.	**JUSTIÇA COMUM**	Julga a maioria dos casos não atribuídos à Justiça Especializada.	**ESTADUAL**
				FEDERAL
TST	Uniformiza as decisões sobre ações trabalhistas, consolidando jurisprudência no tema.	**JUSTIÇA ESPECIALIZADA**	Julga matérias específicas, definidas constitucionalmente	**TRABALHO**
TSE	Zela pela lisura de todo o processo eleitoral.			**ELEITORAL**
STM	Julga crimes cometidos por militares.			**MILITAR**

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração da autora (2025).

O STJ é o Tribunal Superior da Justiça comum (estadual e federal) para causas que não se relacionam diretamente com a Constituição, chamadas infraconstitucionais. A sua incumbência é de uniformizar e padronizar a interpretação da legislação federal brasileira, excetuando-se as de competência das justiças especializadas.

Na Justiça especializada (trabalho, eleitoral, militar) são órgãos máximos o TST, TSE e STM. Na Justiça do Trabalho, o TST tem por função uniformizar as decisões sobre ações trabalhistas, consolidando a jurisprudência na área. Na Justiça Eleitoral, ao TSE incumbe zelar pela lisura de todo o processo eleitoral. O STM, a mais alta instância da Justiça Militar, julga e processa crimes militares.

Nessa estrutura das cortes superiores, os magistrados que integram esses colegiados são denominados ministros, e organizam-se em turmas especializadas por matéria (como direito civil, penal, tributário, etc.), visando aprofundar a análise e uniformizar a jurisprudência dentro de seus respectivos campos de atuação.

A Suprema Corte (STF) e os Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, TSM) possuem jurisdição em todo o território nacional e as suas sedes ficam na Capital Federal, bem como a do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 1988).

Abaixo dos tribunais superiores, encontram-se os tribunais (2º grau de jurisdição) de cada um dos ramos da Justiça (1º grau de jurisdição). Na Justiça comum estão os Tribunais de Justiça (Justiça Estadual) e Tribunais Federais

Regionais (Justiça Federal), e na Justiça especializada estão os Tribunais Regionais do Trabalho (Justiça do Trabalho), Tribunais Regionais Eleitorais (Justiça Eleitoral) e Tribunais da Justiça Militar (Justiça Militar).

Quadro 6 – Ramos da Justiça (1º e 2º Graus de Jurisdição)

2º GRAU	TJ	TRF	TRT	TRE	TJM
1º GRAU	**JUSTIÇA ESTADUAL**	**JUSTIÇA FEDERAL**	**JUSTIÇA DO TRABALHO**	**JUSTIÇA ELEITORAL**	**JUSTIÇA MILITAR**
TURMAS RECURSAIS	TURMAS RECURSAIS ESTADUAL	TURMAS RECURSAIS FEDERAL	Concilia e julga ações da relação de trabalho, greves, representação sindical e execuções de suas próprias decisões, inclusive as coletivas.	Organiza eleições, referendos e plebiscitos, julga questões eleitorais e elabora normas do processo eleitoral.	Processa e julga militares das Forças Armadas e civis por crimes militares previstos em lei.
	JEC	JEF			
JUSTIÇA COMUM			**JUSTIÇA ESPECIALIZADA**		

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração da autora (2025).

Por fim, resta apontar que a distinção entre a Justiça Comum e a Especializada consiste nas matérias que serão julgadas por cada uma. A Justiça Comum julga a maioria dos casos não atribuídos à Justiça Especializada, a qual, por sua vez, possui competência específica conforme o ramo (trabalho, eleitoral ou militar). A Justiça Comum se divide em Justiça Estadual e Justiça Federal.

Quadro 7 – Justiça Estadual e Justiça Federal

	JUSTIÇA ESTADUAL	JUSTIÇA FEDERAL
COMPETÊNCIA	Competência residual.	Competência definida pelos arts. 108 e 109 da CF/88.
ORGANIZAÇÃO	Em cada uma das Unidades Federativas (UF); cada UF organiza a sua.	Em cada uma das UF uma Seção Judiciária.
ESTRUTURA	Duas instâncias ou graus de jurisdição: 1º Grau – Juízes de Direito; 2º Grau – TJs – Desembargadores.	Duas instâncias ou graus de jurisdição: 1º Grau – Juízes Federais; 2º Grau – seis regiões TRFs.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração da autora (2025).

A Justiça Estadual julga matérias que não sejam da competência dos demais segmentos – Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar. Por isso, diz-se que possui

competência residual. Cada uma das Unidades da Federação (UF) organiza a sua Justiça, exceto o Poder Judiciário do Distrito Federal organizado e mantido pela União. O 1º grau de jurisdição é composto por Juízes de Direito. No 2º grau de Jurisdição, nos Tribunais de Justiça (TJs), os magistrados são Desembargadores.

Os Juízes de Direito exercem a sua jurisdição nas comarcas – circunscrição territorial – primeira instância, onde geralmente os processos judiciais iniciam. E cada Comarca possui um fórum, local onde funcionam os serviços judiciários, como as varas em diferentes especializações da jurisdição (cíveis, criminais, de família, etc.), os cartórios, entre outras repartições. No segundo grau, os magistrados atuam em colegiados organizados em câmaras (cíveis, criminais, de direito público, de direito privado, etc.) ou seções (câmaras da mesma especialidade) para julgamento dos recursos das decisões de primeiro grau e ações originárias.

A Justiça Federal possui competência definida nos arts. 108 e 109 da CF/88. Assim, dentre as suas competências estão julgar causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais sejam interessadas; causas que envolvam Estados estrangeiros ou tratados internacionais; crimes políticos ou aqueles praticados contra bens, serviços ou interesses da União; crimes contra a organização do trabalho; disputa sobre os direitos indígenas, entre outros definidos no texto Constitucional (Brasil, 1988).

Em cada uma das Unidades da Federação há uma Seção Judiciária. As Seções Judiciárias são compostas por Subseções, formadas por varas federais (1º grau de jurisdição). No 2º grau, são seis Tribunais Federais Regionais (TRFs) que englobam duas ou mais seções judiciárias: com sedes em Brasília (TRF 1ª Região), Rio de Janeiro (TRF 2ª Região), São Paulo (TRF 3ª Região), Porto Alegre (TRF 4ª Região), Recife (TRF 5ª Região) e Belo Horizonte (TRF 6ª Região).

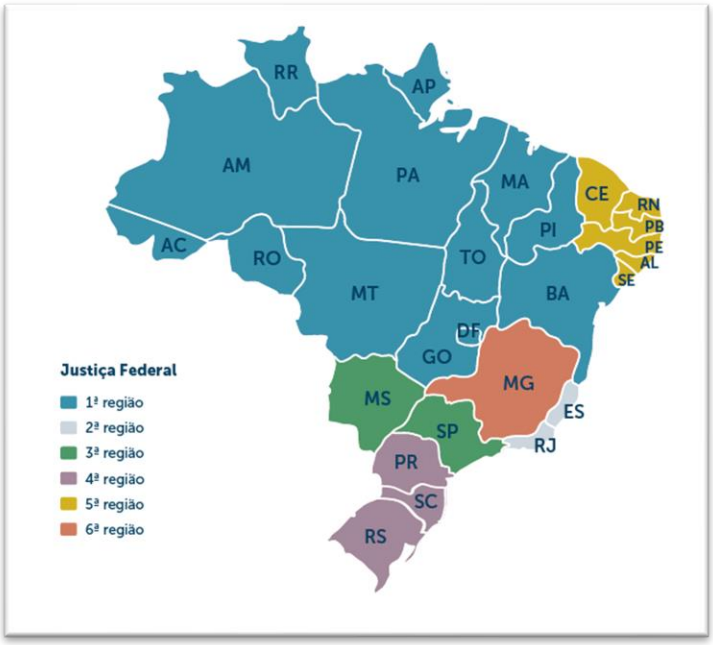
Quadro 8 – Justiça Federal

TRFs	SEÇÕES JUDICIÁRIAS
TRF1	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins
TRF2	Espírito Santo e Rio de Janeiro
TRF3	Mato Grosso do Sul e São Paulo
TRF4	Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina;
TRF5	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.
TRF6	Minas Gerais.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração da autora (2025).

No mapa a seguir, constam as 27 Seções judiciárias, uma para cada estado brasileiro e o Distrito Federal. E por cores, estão agrupadas as Seções que compõem cada TRF, ao todo seis regiões. A organização dos tribunais federais segue parecida com a dos tribunais estaduais, os desembargadores federais organizam-se em seções especializadas por matérias (cíveis, criminais, tributária, etc.) que podem ser divididas em turmas.

Figura 1 – Mapa da Justiça Federal



Fonte: STJ/Justiça Federal (2025).

Em síntese, os tribunais de segundo grau da justiça comum – TJs e TRFs – são órgãos colegiados com função de revisar as decisões proferidas pelos juízes de primeira instância, bem como julgar ações que comecem diretamente nessa instância, garantindo o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição, além da uniformização de jurisprudência nas áreas de competência.[7]

Por fim, importa ressaltar que, a despeito das especificidades e competências de cada ramo da Justiça, seja a Comum ou a Especializada, todos os órgãos judiciais encontram-se hierarquicamente subordinados à Constituição Federal e à ordem jurídica como um todo. Essa submissão possui fundamento na

[7] Não menos importante, cabe referir que no âmbito da Justiça Comum – abrangendo tanto a esfera estadual quanto a federal – encontram-se os Juizados Especiais (JECs e JEFs), órgãos da primeira instância do Poder Judiciário criados para promover o acesso à justiça de forma mais rápida e informal em casos de menor complexidade nas áreas cível (com limites de valor e matérias específicas) e criminal (para infrações de menor potencial ofensivo).

premissa de que “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal” (Silva, 2004, p. 46).

Tal lógica decorre do reconhecimento da “Constituição [como] a lei das leis, a *lex legum*, ou seja, a mais alta expressão jurídica da soberania” (Bonavides, 2006, p. 56). Nesse cenário, destaca-se a relevância do Judiciário em sua função de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos. O “Poder Judiciário assume um papel decisivo, na medida em que representa um relevante espaço público de participação democrática realizador da materialidade da Constituição” (Verbicaro, 2008, p. 389).

Nesta tese, as instâncias consideradas para pesquisa das fontes documentais, na lógica hierárquica apresentada, são em ordem ascendente o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

Isto posto, trato, na sequência, da expansão do papel político dos tribunais, analisando, no caso brasileiro, o fenômeno chamado como “judicialização da política” e, especificamente no escopo desta pesquisa, a “judicialização da educação”.

2.3 O JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No século XX ocorreu a expansão do poder judicial, com muitos países democráticos adotando um Tribunal Constitucional como mecanismo de controle dos demais poderes. Com advento do Estado de Direito ou Estado Constitucional, originário das Revoluções Americana e Francesa, consolidado nas Constituições, acontece a constitucionalização da atividade política. Dessa forma, constata-se a proeminência do Judiciário em suas duas funções principais, a prestação da justiça comum, e o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos (Arantes, 2007; Aragão, 2013; Barroso, 2015; Carvalho, 2004; Velloso, 1999).

No Brasil, com a República, o Judiciário ganha poder político, seguindo o modelo constitucional norte-americano. Evidencia-se tal poder político na jurisdição constitucional e no monopólio da função jurisdicional conferidos ao Judiciário, expresso no texto Constitucional, conforme menção anterior, em “a lei não excluirá

da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Brasil, 1988). Com isso, o Estado, incluindo a administração pública, está sujeito ao controle judicial. E mais, o exercício da jurisdição constitucional, pelo controle de constitucionalidade ou pela jurisdição constitucional da liberdade faz do Judiciário poder político (Velloso, 1999).

No mesmo sentido, Arantes complementa que "na dimensão política, os estudos sobre o tema do controle constitucional demonstram como o princípio da revisão judicial das leis foi sendo crescentemente adotado por vários países" (Arantes, 2007, p. 89) em textos constitucionais mais substanciais e rígidos, o que significa uma maior dificuldade para sua modificação em relação à alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal (Silva, 2004). Nesse sentido, o modelo a inspirar foi o desenvolvido nos Estados Unidos (Arantes, 2007).

Nas lições de Dalmo Dallari (1996), a consagração do Judiciário como verdadeiro Poder, com capacidade de interferir eficientemente na vida política do Estado, consolida-se com o famoso caso *Marbury vs. Madison*, decidido pela Suprema Corte nos Estados Unidos em 1803. Na ocasião, o presidente da Corte John Marshall, em seu voto, afirmou o entendimento do amplo poder de controle judiciário sobre atos do Executivo e do Legislativo, através de interpretação das normas constitucionais, podendo até declarar nulos os atos dos demais poderes quando julgados inconstitucionais. Será essa doutrina a fundamentar uma ampla atuação política de todos os juízes, tendo igualmente, enorme influência na vida dos estadunidenses (Velloso, 1999; Dallari, 1996).

No Brasil, "a associação da jurisdição constitucional com o controle judicial dos atos da administração pública, sob o ponto de vista da legalidade e da constitucionalidade, reforça o conceito do poder político do Judiciário" (Velloso, 1999, p. 25). Portanto, a jurisdição constitucional é exercida com grande alcance pelo Judiciário brasileiro, que abarca, conforme delineado, o controle de constitucionalidade e a proteção das liberdades por meio dos instrumentos processuais cabíveis (os remédios constitucionais).

A Suprema Corte brasileira possui competência para julgar os denominados remédios constitucionais, que são ações judiciais ou instrumentos processuais previstos diretamente na Constituição visando proteger direitos fundamentais e garantir a observância dos princípios constitucionais. No quadro abaixo, apresenta-

se, resumidamente, cada um dos remédios constitucionais, sua finalidade e fundamentação legal.

Quadro 9 – Remédios constitucionais

REMÉDIO	FINALIDADE	FUNDAMENTAÇÃO
Habeas Corpus	Proteger a liberdade de locomoção quando ameaçada ou violada por ato ilegal ou abuso de poder.	Art. 5º, LXVIII, CF/88.
Mandado de Segurança	Proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado por ato ilegal ou com abuso de poder.	Art. 5º, LXIX e LXX, CF/88.
Habeas Data	Garantir o acesso a informações constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público e a sua retificação.	Art. 5º, LXXII, CF/88 e Lei n. 9.507/97.
Mandado de Injunção	Assegurar o exercício de direitos e liberdades constitucionais e de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania quando houver omissão legislativa que os torne inviáveis.	Art. 5º, LXXI, CF/88 e Lei n. 13.300/16.
Ação Popular	Anular atos lesivos ao patrimônio público (bens da União, Estados ou Municípios), à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Na prática, visa combater a ilegalidade e a imoralidade na gestão da coisa pública. Exclusiva para cidadãos (pessoas físicas no gozo de seus direitos políticos).	Art. 5º, inciso LXXIII, CF/88 e Lei n. 4.717/65.
Ação Civil Pública	Responsabilizar por danos morais e materiais causados ao meio ambiente, aos consumidores, à ordem urbanística, ao patrimônio artístico, histórico, e outros direitos coletivos ou difusos.	Art. 129, inciso III, CF/88 (função do MP) e Lei n. 7.347/85.

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaborado pela autora (2025).

A Constituição Federal estabelece hipóteses específicas de competência originária do STF para o julgamento desses remédios constitucionais, o que reforça seu papel central na jurisdição constitucional da liberdade. Compete ao STF, entre outros casos, processar e julgar *habeas corpus* quando o paciente for autoridade cujos atos estejam sujeitos diretamente à sua jurisdição ou quando o coator for Tribunal Superior, bem como mandados de segurança, *habeas data* e mandados de injunção contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio STF, nos termos da Constituição. Essa arquitetura

constitucional evidencia a centralidade da Corte na proteção dos direitos fundamentais e no controle político-jurídico dos atos dos demais poderes.

Na sistemática do Poder Judiciário brasileiro, o controle de constitucionalidade é praticado em ambos os tipos, o controle difuso e o concentrado, em abstrato. O primeiro, com origem na célebre decisão de Marshall, o *judicial review* americano, caso *Marbury vs. Madison* (1803), pode ser realizado por qualquer juiz ou tribunal desde a República, sendo do Supremo Tribunal Federal a última palavra a respeito. Já o controle concentrado surgiu após a Segunda Guerra Mundial com a retomada do regime democrático em vários países, por inspiração de Hans Kelsen, em 1920, na Áustria (Arantes, 2007; Velloso, 1999). Adiante, uma comparação entre os dois tipos de controle a partir do ordenamento jurídico pátrio.

Quadro 10 – Comparação entre controle difuso e concentrado

Controle de Constitucionalidade no Brasil		
	Difuso	**Concentrado**
Quem exerce	Exercido por qualquer juiz ou tribunal.	Exclusivo do órgão específico, no Brasil o STF.
Quando	Caso concreto, de forma incidental, como parte de uma outra ação judicial.	De forma abstrata, ou seja, não precisa de um caso concreto para ser acionado, pode ser iniciado com ações específicas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).
O que acontece	Analisada para saber se é ou não compatível com a Constituição para a resolução daquele caso específico.	Análise da lei objetivando verificar sua constitucionalidade em tese, sem a presença de um caso prático.
Efeitos	Geralmente aplicam-se apenas às partes do processo judicial.	Em regra, *erga omnes*, ou seja, aplicam-se a todos, e *ex tunc*, retroagindo ao início da vigência da lei.

Fonte: Arantes, 2007; Bonavides, 2006; Silva, 2004; Velloso, 1999. Elaborado pela autora (2025).

Ressalto que as competências do Supremo Tribunal Federal estão previstas no art. 102 da CF/1988, e as principais ações são de controle de constitucionalidade, como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de lei ou ato normativo federal ou estadual, e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) de lei ou ato normativo federal, bem como a arguição de descumprimento de preceito fundamental da Constituição (ADPF).

Quadro 11 – Controle concentrado

CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE		
AÇÃO	**FINALIDADE**	**FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)	Questiona a constitucionalidade de leis e atos normativos federais ou estaduais em tese.	Art. 102, I, a, da CF/88
Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)	Busca a declaração de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, visando dirimir controvérsia judicial relevante.	Art. 102, I, a, e art. 103, § 4º, da CF/88.
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)	Questiona a inconstitucionalidade decorrente da falta de medida para tornar efetiva norma constitucional.	Art. 103, § 2º, da CF/88.
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)	Questiona ato do poder público que viole preceito fundamental da Constituição, inclusive por omissão. Possui caráter subsidiário.	Art. 102, § 1º, da CF/88 e Lei n. 9.882/99.

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaborado pela autora (2025).

O controle de constitucionalidade, no caso brasileiro, de acordo com Barroso (2015; 2021), cumpre uma importante função representativa ao abrir um campo novo de imaginação democrático-constitucional, cumprindo assim, “papel essencial na proteção de direitos e no aprimoramento do caráter deliberativo da democracia brasileira” (Scaletsky, 2021, p. 89).

Didier Jr. (2015) explica que o sistema jurídico brasileiro se estrutura a partir de uma hibridização de influências, manifesta na convivência de distintas tradições jurídicas. Por um lado, o direito constitucional, com forte inspiração no modelo estadunidense, incorporou garantias fundamentais de natureza processual, consagrando expressamente o princípio do devido processo legal. Por outro, o direito infraconstitucional, especialmente o ramo do direito privado, mantém-se ancorado na tradição romano-germânica (*civil law*), seguindo os padrões codificados de países como França, Alemanha e Itália. E dessa fusão de fontes consiste a base para a complexa arquitetura do controle de constitucionalidade no país (Didier Jr., 2015).

Dessa forma, embora a forte herança do *civil law*, evidenciada pela pluralidade de codificações legislativas, o sistema brasileiro desenvolveu um ambiente de valorização dos precedentes judiciais de complexidade notável, claramente influenciado pela tradição da *common law*. Essa valorização se manifesta em institutos como a súmula vinculante e o julgamento de casos repetitivos, que buscam uniformizar a jurisprudência. Além disso, mesmo que o

direito privado brasileiro tenha uma matriz histórica individualista, coerente com o direito romano, o país possui um dos microssistemas de tutela de direitos coletivos mais avançados globalmente. Essa tutela coletiva, que é uma marca da tradição da *common law*, representa um paradoxo significativo e uma característica distintiva do ordenamento jurídico nacional (Didier Jr., 2015).

Então, Carvalho (2004) destaca que a intervenção judicial dos Tribunais no cenário político alterou o cálculo para a implementação de políticas públicas. O Executivo, além de negociar seu plano com o Legislativo, passou a ter que se preocupar em não infringir a Constituição. De forma simples, essa nova dinâmica representa a equação política em que se assentou o sistema democrático e seus novos guardiões, a Constituição e os tribunais. Essa arquitetura institucional, portanto, propiciou o desenvolvimento de um ambiente político que viabilizou a participação do Judiciário nos processos decisórios (Carvalho, 2004, p. 115).

A expansão da atividade judicial e o crescente alcance do direito, de seus procedimentos e instituições sobre a política e a sociabilidade contemporânea culminaram na institucionalização de um espaço público alternativo que, complementar às clássicas instâncias político-representativas, impactou as relações entre Estado e sociedade civil. A Constituição Federal de 1988 alavanca o protagonismo e a dimensão política do Poder Judiciário, permitindo ampliação do acesso dos cidadãos às instâncias de poder pela acolhida de demandas individuais e coletivas. Em consequência da alteração no quadro político-institucional e da ampliação do controle normativo pelo Judiciário, há maior inserção em questões tradicionalmente alocadas à esfera política, o que se convencionou denominar “judicialização da política” ou “judiciabilidade de questões políticas” (Verbicaro, 2008).

A expressão “*judicialization of politics*” passou a ser utilizada por Tate e Vallinder (1995), os quais no campo teórico, elaboraram um modelo de análise criando um quadro de condições políticas para compreensão do fenômeno de expansão do poder judicial, ou seja, analisaram os efeitos das ações das instituições judiciárias em diferentes democracias. Os estudos de casos foram compilados no livro *The Global Expansion of Judicial Power* sendo referência para pesquisas no tema (Arantes, 2007; Aragão, 2013; Carvalho, 2004; Maciel e Koerner, 2002; Rodrigues, 2015; Verbicaro, 2008; Silveira, 2010).

Dessa forma, “judicialização da política” e “politização da justiça” possuem o mesmo sentido, indicando os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Então, “judicializar a política “[...] é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos” (Maciel; Koerner, 2022, p. 114): o primeiro, resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*; o segundo, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de *staff judicial* ou de procedimentos judiciais no Executivo, como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos, e no Legislativo, como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito (Maciel; Koerner, 2002).

Para Tate e Vallinder (1995), a expansão do poder judicial, observada globalmente no final do século XX, é resultado de uma convergência multifatorial de influências políticas e jurídicas. No cenário internacional, eventos como a queda do comunismo, o fim da União Soviética e a ascensão dos Estados Unidos como única superpotência trouxeram o modelo judicial americano para o centro das atenções (Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Silveira, 2010).

Igualmente, a difusão dos Direitos Humanos após a Segunda Guerra Mundial e o surgimento de tribunais constitucionais na Europa, juntamente com a atuação de organismos como a Corte de Direitos Humanos de Estrasburgo, contribuíram significativamente para disseminar a judicialização (Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Silveira, 2010).

Adicionalmente, sob a ótica dos interesses econômicos globais, desenvolveu-se o consenso, neoliberal de que um enquadramento jurídico sólido e um sistema judicial independente são essenciais para evitar colapsos econômicos e sociais. E por fim, a mudança jurisprudencial interna impulsionou o fenômeno, marcada pela atuação dos tribunais em vazios institucionais decorrentes da omissão ou delegação dos poderes Legislativo e Executivo, e potencializada pela crescente constitucionalização dos direitos fundamentais (Arantes, 2007; Carvalho, 2004).

Neal Tate (1995) analisou as condições necessárias ou facilitadoras ao surgimento do processo de judicialização da política: a democracia; a separação dos poderes; o reconhecimento formal dos direitos políticos; o uso dos tribunais

pelos grupos de interesse; o uso dos tribunais pela oposição; a inefetividade das instituições majoritárias; a incapacidade das instituições majoritárias ao delegar demandas sociais (Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Silveira, 2010; Verbicaro, 2008).

No contexto brasileiro, estudos sobre as condições facilitadoras do processo de judicialização da política, com base no modelo de análise de Tate (1995) ao aplicar o quadro condicional, constataram a presença das condições seguintes: promulgação da Constituição Federal de 1988; universalização do acesso à justiça; estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado; Constituição com normas programáticas e cláusulas indeterminadas; crise do paradigma formalista de interpretação inspirado nas premissas do positivismo jurídico; ampliação do espaço reservado ao Supremo Tribunal Federal; permissão por parte da Constituição de 1988 para que o Poder Executivo edite medidas provisórias; ampliação do rol dos legitimados ativos a propor a ação direta de inconstitucionalidade; veloz modificação da base econômica do Brasil; existência de novas forças sociais representadas por importantes movimentos, organizações e grupos sociais; agravamento da crise econômica nas últimas décadas do século XX; a ineficácia da política macroeconômica do país e a consequente explosão da crise social; hipertrofia legislativa; a desproporcionalidade da representação política e a crescente ineficácia do sistema político-decisório (Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Verbicaro, 2008).

No Brasil, o levantamento bibliográfico realizado evidencia que a discussão em torno da judicialização da política se consolidou em diversas áreas, englobando trabalhos na sociologia, ciência política, direito e educação (Arantes, 2007; Aragão, 2013; Barroso, 2015; Carvalho, 2004; Maciel e Koerner, 2002; Rodrigues, 2015; Verbicaro, 2008; Sadek, 2010; Silveira, 2010). Entretanto, essa disseminação gerou uma polissemia: o termo adquiriu múltiplos sentidos, por vezes contraditórios e normativos. Segundo Maciel e Koerner (2002), a expressão é utilizada de formas distintas: por juristas, para designar a obrigação legal de apreciação judicial; por analistas, para descrever o ativismo judicial ou a interferência política; e, ainda, como sinônimo de “politização da justiça”, referindo-se às preferências ideológicas dos magistrados.

No contexto das políticas públicas educacionais, importante notar que no âmbito do direito à educação, a Constituição Cidadã, a partir de 1988 representou um marco ao assegurar não apenas a proteção legal, mas também os instrumentos

jurídicos indispensáveis à sua concretização. Tal garantia instrumental é fundamental, uma vez que, conforme ressaltam Cury e Ferreira, “[...] de nada adiantaria prever regras jurídicas com relação à educação (com boas intenções) se não fossem previstos meios para a sua efetividade” (Cury; Ferreira, 2010, p. 77).

Nesta ótica, a atuação do Poder Judiciário tornou-se imprescindível diante da inércia estatal, afirma Toffoli; reitera o caráter da educação como direito fundamental, assevera que esta deve ser não apenas preservada, mas ativamente fomentada pelo poder público e pela sociedade. Segundo o magistrado, a omissão estatal no cumprimento desse mister configura “um comportamento que deve ser repelido pelo Poder Judiciário, podendo esse efetuar o controle judicial dos atos administrativos quando ilegais ou abusivos” (Toffoli, 2017, p. 8).

Assim, é notória a ampliação da esfera de atuação do poder judiciário no que concerne à efetivação do direito social à educação. Essa nova dinâmica é concretizada pela possibilidade de postulação (litigância), via processo judicial, para a garantia e exigibilidade desse direito fundamental. Tal fenômeno, que reflete a crescente interação entre as instituições judiciais e a política pública educacional, na esteira da construção teórica da “judicialização da política” tem sido denominado por diversos pesquisadores como “judicialização da educação” (Chrispino A.; Chrispino R., 2008; Cury; Ferreira, 2009; Silveira, 2010; Silveira et al., 2020; Ximenes; Silveira, 2017).

A definição do termo, contudo, comporta variações conceituais importantes. Cury e Ferreira (2009, p. 77) conceituam a judicialização da educação como a “intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito”, abarcando o cumprimento das funções constitucionais do Ministério Público e de outras instituições legitimadas.

Numa perspectiva mais abrangente, a expressão denota o “deslocamento para os órgãos de controle judicial de decisões sobre política educacional”, cuja atribuição primária de definição e implementação pertence aos legisladores e gestores públicos (Ximenes; Silveira, 2017, p. 79). É crucial notar que essa última abordagem, reforçada por Silveira et al. (2020, p. 721), compreende que a intervenção não se limita exclusivamente ao poder Judiciário, mas engloba, de modo mais amplo, o envolvimento das instituições do sistema de justiça nas decisões relativas às políticas educacionais.

Oportuno esclarecer que o sistema de justiça “é mais amplo do que o Poder Judiciário. A rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. [...] envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz” (Sadek, 2010, p. 9). Então, abrange os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da OAB, das esferas federal, estadual ou distrital.

Outro aspecto, observado por Álvaro Chrispino e Raquel Chrispino (2008) consiste na judicialização ou juridicização no âmbito escolar. Segundo os autores, a sociedade brasileira vive um momento de consolidação dos direitos sociais e, com isso, os indivíduos, ao conhecerem seus direitos, mas nem sempre os deveres decorrentes, ante o não cumprimento desses procuram a Justiça, visando resolver os conflitos decorrentes do universo escolar.

A judicialização das relações escolares se dá no mesmo momento em que emerge a, antes mencionada judicialização da política (quando o Judiciário é chamado para interpretar a fidelidade partidária), a judicialização da saúde (quando a Justiça manda que sejam entregues pelo poder público os remédios para doentes crônicos, ou transplantados, etc.) e a judicialização das políticas públicas (Chrispino A.; Chrispino R., 2008).

Dessa forma, a expressão “judicialização da educação” começou a aparecer nos trabalhos e pesquisas acadêmicas, ao mesmo tempo em que os tribunais no país firmavam “jurisprudência” sobre o tema. Com isso, o Judiciário passa a ser uma instituição com participação ativa no fortalecimento da democracia ante a sua intervenção com reflexos no âmbito social, no caso, no setor da educação.

Por outro lado, Ximenes e Silveira (2017), alertam para os riscos da judicialização, porque pode contribuir positivamente, ao ampliar direitos de cidadania, podendo também apresentar uma faceta negativa de intervenção, “de burocratização excessiva e de desrespeito à relativa autonomia do campo educacional e da escola” (Ximenes; Silveira, 2017, p. 81).

De acordo com os pesquisadores, “esse fenômeno da judicialização das políticas públicas, possui natureza cíclica” (Ximenes; Silveira, 2017, p. 82), o que significa que os precedentes (decisão judicial tomada em um caso concreto, servindo de exemplo para outros julgamentos similares) costumam obstar demandas, moldando a jurisprudência nas instâncias inferiores; ao concederem direitos sociais, contribuem para a incrementação do resultado, como no caso da

educação infantil; mas no caso de “decisões equivocadas” igualmente produzem efeitos.

Dessa forma, é evidente o papel fundamental do Judiciário na manutenção e garantia de direitos no Estado Democrático de Direito. Assim, é indispensável, também, no controle judicial das políticas públicas, bem como nos casos de omissão do executivo, e, em última análise, na consolidação das garantias de direitos dos cidadãos na democracia. No mesmo sentido, o sistema de justiça, opera, para além de instância garantidora de direitos, como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades sociais (Sadek, 2012).

Com base nas considerações teóricas apresentadas acerca da expansão do Judiciário em questões políticas e sociais, e ciente dos debates que envolvem a “judicialização da política” e, neste estudo, a “judicialização da educação”, o foco se volta agora para a exposição das fontes jurídicas. Estas são essenciais para a investigação proposta, particularmente na análise da judicialização da política do piso do magistério.

2.4 AS FONTES JUDICIAIS NAS PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Considerando que o objetivo desta pesquisa é a atuação dos tribunais na implementação da política do piso do magistério, o estudo busca aferir dados e respostas à problemática central por meio da análise de fontes jurídicas, especialmente, os processos judiciais.

Nesse contexto, faz-se imperativo apresentar aspectos introdutórios e gerais referentes à terminologia e à metodologia do direito para subsidiar a melhor compreensão e o manejo (leitura, análise e interpretação) dessas fontes documentais no campo educacional.

Na perspectiva da sociologia da ação pública, o direito é concebido como componente imprescindível no ambiente institucional, ao estabelecer um quadro jurídico composto por recursos e limitações para orientar a conduta dos atores: na categorização e identificação dos problemas públicos; com a devida imposição e controle normativos; e procedimentos formais para solução dos conflitos decorrentes da ação pública (Delpeuch; Vigour, 2021).

Assim, o direito passa a ser um recurso fundamental na implementação de políticas públicas. Fornece a linguagem considerada legítima dos programas de ação, influencia os comportamentos desejados e traduz as intenções dos "*policy makers"* em ações concretas. Ademais, atua como um dos instrumentos da gestão pública. Embora coexista com outros meios (como orçamentos, órgãos administrativos, tecnologias, etc), reafirma sua importância ao regular e reger o uso e a execução de todos os demais instrumentos (Delpeuch; Vigour, 2021).

A centralidade do direito implica a relevância de que pesquisadores no campo da análise de políticas educacionais desenvolvam familiaridade com o *modus operandi* do sistema jurídico. Isso transcende a mera identificação das normas, exigindo a compreensão de sua linguagem, das principais técnicas jurídicas e do seu devido manejo prático. Para essa finalidade, a literatura jurídica oferece um vasto acervo de manuais, cursos e compêndios.

Dessa forma, em virtude da linha de raciocínio adotada neste percurso interdisciplinar, esta pesquisa apresenta conceitos e classificações com o intuito pedagógico de aproximar a linguagem e a metodologia do campo jurídico à investigação no âmbito da política educacional. Tal movimento se concretiza na interlocução entre direito, educação e políticas públicas, sem negligenciar a discussão teórica, elemento fundamental que estabelece a conexão e permeia o diálogo entre essas áreas do conhecimento.

Dentre as obras de introdução ao estudo do direito, Ferraz Jr. (2019) apresenta o direito como uma experiência social, longe de ser um encadeamento lógico de definições e teorias. Explica o enfoque teórico do direito pela dicotomia entre zetética e dogmática.[8] Essa distinção, que ele utiliza em larga medida, refere-se às duas formas fundamentais de abordar o fenômeno jurídico, cada uma com funções e características distintas.

[8] Para Ferraz Jr. (2019), a ciência jurídica moderna possui um caráter ambivalente e tecnológico: ela dogmatiza seus fundamentos (os pontos de partida, o direito positivo) para que seja possível decidir e evitar a paralisia do sistema. Simultaneamente, ela problematiza a aplicabilidade desses fundamentos (a decidibilidade) por meio de um tratamento correlacional entre fins e meios, o que implica o olhar zetético. A dogmática, ao aceitar o dogma (a lei posta) como ponto de partida, cria as condições de possibilidade para a atuação do direito. A zetética, por sua vez, mantém a pesquisa e a crítica contínuas, evitando que a dogmática se torne acrítica e isolada. A dicotomia entre dogmática e zetética é fundamental para entender a complexidade do fenômeno jurídico, que exige tanto a aceitação (para agir) quanto o questionamento (para evoluir) de suas bases.

Quadro 12 – Enfoque zetético versus dogmático

	Enfoque Zetético (pergunta)	Enfoque Dogmático (resposta)
Definição	O termo zetética deriva do grego *zetéin*, que significa perquirir ou procurar.	O termo dogmática deriva do grego *dokein*, que significa ensinar ou doutrinar.
Função	É predominantemente especulativa e informativa. Seu objetivo é saber o que é uma coisa (o direito como um ser).	É diretiva e visa à orientação da ação e à tomada de decisão (o direito como um dever-ser).
Postura	Abre as premissas e os pontos de partida à dúvida e ao questionamento. Desintegra as opiniões, pondo-as em xeque.	É fechada, pois suas interpretações devem preservar as premissas (os dogmas) para possibilitar a decidibilidade dos conflitos. Não questiona o ponto de partida.
Questões	São infinitas e não visam a uma solução imediata.	São finitas e têm uma função explícita de direcionar a prática.
Ponto de Partida	Evidências, que são aceitas como provisoriamente verdadeiras e sujeitas a constante verificação.	Dogmas, que são premissas estabelecidas (pelo arbítrio, vontade ou poder) como inquestionáveis. No direito, o grande dogma é o direito positivo (a norma vigente).
Exemplos	Filosofia do direito, sociologia do direito, história do direito.	Ciência do direito (no sentido tradicional), as disciplinas jurídicas específicas (direito civil, penal, etc.).

Fonte: Ferraz Jr. (2019). Elaborado pela autora (2025).

Ele compreende o direito em três grandes dimensões interconectadas, e para o entender em sua totalidade, afirma a necessidade de analisá-lo sob os ângulos da técnica, da decisão e da dominação.[9] O autor não limita o direito à sua face técnica (norma), mas o expande para suas faces prática (aplicação) e política (poder), oferecendo uma visão completa e crítica do fenômeno jurídico (Ferraz Jr., 2019).

De forma resumida, a dimensão técnica (ou dogmática), trata o direito como um sistema formal de regras postas (direito positivo), focado na norma em sua estrutura lógica, na hierarquia e no ordenamento jurídico para garantir a estabilidade e segurança; a decisão (ou metodologia), foca na aplicação prática e dinâmica do direito, envolvendo a atividade de interpretação (hermenêutica), a argumentação para a justificação das escolhas judiciais e a integração de lacunas em casos concretos; e a dominação (ou crítica), analisa o direito sob uma

[9] A distinção entre zetética e dogmática, proposta por Ferraz Jr. (2019), é fundamental para entender o direito como um fenômeno que oscila entre a busca pelo conhecimento e a necessidade de decisão. Os ângulos da técnica, da decisão e da dominação não substituem essa dicotomia, mas sim a complementam, revelando as funções sociais e práticas que o direito desempenha em uma sociedade.

perspectiva sociológica e política, expondo-o como um instrumento de poder que, embora busque a ordem, também estabelece e legitima relações de hierarquia, requerendo uma reflexão crítica sobre seu papel ideológico na perpetuação de desigualdades sociais (Ferraz Jr., 2019).[10]

Com relação às fontes do direito, Ferraz Jr. (2019) parte da consciência moderna de que o direito é uma construção cultural humana, e não um dado natural ou sagrado, o que levanta o problema da dicotomia entre fontes materiais (o "dado" ou a "matéria-prima", como aspirações sociais ou o "espírito do povo") e fontes formais (o "construído" ou a elaboração técnica, como leis e decretos). Para a dogmática, a expressão "fonte do direito" é uma metáfora utilizada para descrever os modos de formação das normas jurídicas — ou seja, os procedimentos que regulam sua entrada no sistema do ordenamento, assemelhando-se à água que emana de sua fonte (Ferraz, Jr., 2019).

Assim, a principal função da teoria das fontes para Ferraz Jr. (2019) é garantir a segurança e a certeza das relações jurídicas, elementos cruciais para a dominação legal de Max Weber. Para operacionalizar essa função, a dogmática classifica as fontes com base no grau de objetividade de suas normas.[11]

As fontes estatais, em especial a legislação (*lato sensu*), aparecem em primeiro lugar por sua formalidade e autoridade institucional, sendo a legislação o modo de formação de normas por atos competentes, cuja validade remete, em última análise, a uma hipótese racionalizadora do ato fundante: a Constituição (Ferraz Jr., 2019).

As demais fontes, como o costume e a jurisprudência, possuem menor grau de objetividade, enquanto as fontes negociais e a doutrina são consideradas de baixo grau de certeza por sua acentuada subjetividade, sendo que todas, no entanto, são regras estruturais que a dogmática utiliza para descrever a entrada das normas no sistema (Ferraz Jr., 2019).

A seguir, um resumo das fontes no sistema jurídico brasileiro:

---

[10] A dogmática é o corpo teórico que, utilizando a técnica, chega à decisão, a qual, por sua vez, é um ato de dominação legitimada. A zetética serve para questionar e criticar a validade dessa dominação e os pressupostos da técnica (Ferraz Jr., 2019).

[11] A classificação tradicional apresenta as fontes do direito em: fontes materiais (ou reais), que são os fatores sociais, econômicos e axiológicos que determinam a gênese e o conteúdo da norma, e fontes formais (ou de cognição), que representam os modos de manifestação e validade do direito. As fontes formais são subdivididas em estatais — abrangendo a legislação e a jurisprudência — e não estatais, que incluem o costume (prática consuetudinária), a doutrina (atividade científico-jurídica) e as convenções ou atividade negocial (Diniz, 2019).

Quadro 13 – Fontes do Direito

FONTE	DEFINIÇÃO
Lei (legislação)	Fonte formal primordial, a mais importante na concepção dogmática do direito moderno, especialmente nos sistemas de c*ivil law;*
Costume (direito consuetudinário)	Fonte jurídica que nasce da prática social reiterada e da convicção de sua obrigatoriedade (o elemento *opinio juris*);
A Jurisprudência	Conjunto de decisões uniformes e reiteradas dos tribunais sobre determinada matéria; as súmulas[12] e precedentes, em especial, possuem grande força normativa.
Fontes negociais e outros recursos	Outras formas de produção normativa ou de integração do sistema, que atuam para completar ou dar sentido às normas: doutrina; princípios gerais de direito; equidade; negócios jurídicos.

Fonte: Ferraz Jr., 2019. Elaborado pela autora (2025).

Portanto, lei é o ato estatal que inova a ordem jurídica, criando, modificando ou extinguindo normas; as leis não existem isoladamente, mas em uma hierarquia, cujo topo é ocupado pela Constituição.

O costume é relevante principalmente como fonte supletiva (para preencher lacunas da lei) e, em alguns casos, como fonte interpretativa; sua validade decorre de um reconhecimento tácito ou expresso pelo ordenamento jurídico positivo.

A jurisprudência, embora nos sistemas romano-germânicos não seja tradicionalmente considerada fonte primária, exerce papel crucial na criação e uniformização do direito no processo de decisão (a atividade jurisdicional que se expressa na jurisprudência é fonte formal)[13].

E, acerca das outras formas de produção normativa ou de integração do sistema, que atuam para completar ou dar sentido às normas, uma síntese no Quadro 14.

[12] A EC n. 45/2004 inova ao criar a súmula vinculante (art. 103-A, CF/88): “mecanismo constitucional de uniformização de jurisprudência do STF, apoiada em reiteradas decisões sobre matéria constitucional, com força vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (Congresso Nacional, 2025).

[13] Considerada fonte formal “não só porque influencia a produção de normas jurídicas individuais, mas também porque participa do fenômeno de produção do direito normativo, chegando até mesmo a antecipar a tarefa legislativa” (Diniz, 2019, p. 358).

Quadro 14 – Fontes negociais e outros recursos

Fonte	Definição
Doutrina	O pensamento e os estudos dos juristas e teóricos do direito; não é uma fonte formal criadora de normas, mas influencia diretamente a legislação e a jurisprudência;
Princípios gerais de direito	Regras gerais, implícitas ou explícitas no sistema, que servem de base para a legislação e para a integração de lacunas;
Equidade	A aplicação da justiça ao caso concreto, mitigando a rigidez da norma para produzir uma solução mais justa, quando autorizado pelo sistema;
Negócios Jurídicos	Os atos de autonomia da vontade, como contratos e testamentos, que criam normas particulares entre as partes, sendo o direito a fonte de sua validade.

Fonte: Ferraz Jr., 2019. Elaborado pela autora (2025).

Na opinião de Ferraz Jr. (2019), a razão jurídica, manifestada pela doutrina, não é considerada fonte do direito em sentido estrito no sistema romanístico, mesmo quando se trata da *communis opinio doctorum* (doutrina dominante). Sua autoridade é, contudo, irrecusável como base de orientação para a interpretação do direito. Embora haja casos raros de construção doutrinária que funcionam como fonte, a doutrina é classificada como uma fonte mediata, visto que nenhum tribunal é formalmente obrigado a acatá-la.

Na prática, a doutrina, assim como a jurisprudência, é responsável pela criação de *standards* jurídicos — fórmulas interpretativas gerais resultantes de valorações que conferem uniformidade à interpretação de conceitos vagos (como “justa causa” ou “ruído excessivo”), mas que, por não serem normas, não possuem a força de fonte formal do direito (Ferraz Jr., 2019).

Por sua vez, os princípios gerais de direito são vistos como uma reminiscência do direito natural ou podem ser identificados com a equidade, expressando o sentimento do justo no caso concreto. Sua formulação é indefinida, sendo por vezes reduzidos a preceitos romanos clássicos, como *honeste vivere*. No entanto, eles não são normas nem elementos do repertório do sistema, mas sim princípios que fazem parte de suas regras estruturais. Eles conferem coesão ao sistema e dizem respeito à relação entre as normas. Como fórmula tópica, são aplicados sem especificações maiores (Ferraz Jr., 2006).

Os princípios gerais funcionam como a premissa maior indefinida no raciocínio jurídico, e a especificação ocorre na premissa menor, que adquire o

caráter de norma geral jurisprudencial. Em resumo, em sua forma indefinida, os princípios gerais de direito compõem a estrutura do sistema, e não seu repertório, atuando como regras de coesão entre as normas (Ferraz Jr., 2019).

Já, a equidade é definida por Aristóteles como a justiça do caso concreto. A solução de litígios por equidade resulta da consideração harmônica das circunstâncias concretas, permitindo um ajuste da norma à especificidade da situação para que a decisão seja justa. Ela não se opõe à justiça, mas a completa e a torna plena. Da mesma forma que os princípios gerais de direito, a equidade tem uma função metalinguística no sistema dinâmico, respondendo pela estrutura de concretização do direito. Por essa razão, a equidade não é fonte do direito no mesmo sentido das demais (Ferraz Jr., 2019).

Diniz (2019) menciona o poder normativo dos grupos sociais (como igrejas, clubes e sindicatos), os quais detêm a prerrogativa de estabelecer suas próprias ordenações jurídicas, desde que estas estejam em conformidade com a ordenação da sociedade política.

A Constituição Federal determina todas as competências normativas do Estado, arrolando, no art. 59, as espécies legislativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções (Brasil, 1988), denominadas fontes primárias. Como secundárias, existem os decretos regulamentares, as instruções ministeriais, as circulares, as portarias, as ordens de serviço.

Em regra, a fonte jurídica formal é o processo legislativo constituído por um conjunto de fases estabelecidas na Constituição, pelas quais tramita o projeto de lei – iniciativa, discussão, deliberação, sanção, promulgação e publicação – até a transformação em lei vigente (Diniz, 2019).

As normas constitucionais, representam o arcabouço máximo do ordenamento jurídico, e sua estrutura se manifesta primariamente em duas formas: regras e princípios. As regras são preceitos de aplicação direta, definindo condutas e consequências de forma específica; elas se aplicam sob a lógica do “tudo ou nada”. Já os princípios são normas com alto teor de abstração e fundamentação axiológica, servindo como mandamentos de otimização que orientam a interpretação e aplicação de todo o ordenamento. A diferença essencial reside no modo de solução de conflitos: regras contraditórias levam à invalidade de uma

delas, enquanto princípios colidentes são submetidos à técnica da ponderação, para que se decida qual terá peso maior no caso concreto (Bonavides, 2006).

A distinção entre princípios e regras no Direito é um dos pilares da teoria dos direitos fundamentais, sendo que Ronald Dworkin e, posteriormente, Robert Alexy, desenvolveram a formulação mais influente e amplamente aceita sobre o tema (Bonavides, 2006). Para Alexy (2008), em sua obra Teoria dos Direitos Fundamentais, a diferença entre regras e princípios é qualitativa (ou estrutural), e não apenas de grau (geral/específico). Essa distinção se baseia na forma como cada tipo de norma deve ser aplicada e resolvida em caso de conflito (Bonavides, 2006).

Quadro 15 – Diferenças entre princípios e regras

Característica	Princípios	Regras
Natureza	Mandamentos de otimização	Mandamentos definitivos (prescrições taxativas)
Grau de abstração	Elevado (conteúdo aberto)	Baixo (conteúdo específico)
Modo de aplicação	Ponderação e proporcionalidade	Subsunção (tudo ou nada)
Conflito	Colisão resolvida por peso e ponderação (ambos permanecem válidos)	Conflito resolvido pela invalidação ou afastamento de uma delas
Exemplo	Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	Proibição da pena de morte

Fonte: Alexy, 2008. Elaborado pela autora (2025).

Ao contrário de autores como Ronald Dworkin (que foca numa distinção qualitativa de “tudo ou nada” versus “peso”) ou Robert Alexy (que foca em “mandados de otimização”), Ferraz Jr. (2019) analisa essa diferença focando na função que cada espécie normativa desempenha no fechamento ou abertura do raciocínio jurídico para a tomada de decisão.

Para Ferraz Jr. (2019), o direito é um sistema que precisa lidar com conflitos e oferecer decisões. Assim, princípios e regras não são apenas categorias lógicas diferentes, mas ferramentas funcionais distintas dentro da tecnologia jurídica: as regras garantem a estabilidade e a “decidibilidade” rápida (segurança jurídica), enquanto os princípios garantem a “justeza” e a adaptação do sistema aos valores sociais (justiça material), servindo como critérios de interpretação e validação das regras.

A diferença fundamental não é apenas estrutural, mas funcional, focada na capacidade do direito de produzir decisões (“decidibilidade”). As regras atuam como mecanismos de “fechamento” operatório, delimitando condutas de forma precisa para garantir a segurança jurídica e, a previsibilidade e para simplificar o processo decisório. Em contrapartida, os princípios exercem uma função de “abertura”, flexibilizando o sistema para incorporar valores éticos, políticos e sociais. Eles impedem o engessamento do ordenamento, permitindo que a aplicação da lei busque não apenas a legalidade estrita, mas uma justiça material adequada à complexidade dos casos (Ferraz Jr., 2019).

Sob uma ótica retórica, Ferraz Jr. (2019) identifica que essas normas desempenham papéis distintos na fundamentação jurídica. Enquanto a regra busca encerrar a discussão impondo um comando ou comportamento específico (“tudo ou nada”), o princípio atua como um *topoi* (lugar-comum retórico), servindo como ponto de partida para a argumentação e legitimação da decisão. Dessa forma, os princípios fornecem as razões e justificativas subjacentes que validam as regras, agindo como diretrizes interpretativas que conectam a norma técnica aos anseios e valores da comunidade.

Por fim, a distinção se manifesta na forma como o sistema soluciona as antinomias (conflitos entre normas). No choque entre regras, aplicam-se critérios formais de validade (como hierarquia, cronologia ou especialidade) que geralmente levam à exclusão de uma delas. Já no conflito entre princípios, recorre-se à ponderação valorativa, uma vez que eles não se excluem mutuamente, mas concorrem com pesos diferentes dependendo da situação. Para Ferraz Jr. (2019), é essa interação dinâmica entre a rigidez excludente das regras e a concorrência ponderada dos princípios que equilibra o sistema jurídico.

Na conceitualização dogmática do ordenamento jurídico, aparecem os conceitos de validade, vigência, eficácia e vigor (força); estes são relevantes, afirma Ferraz Jr. (2019), por estruturarem a dogmática jurídica como uma tecnologia voltada para a decidibilidade e o controle racional do Direito, o que permite à ciência jurídica exercer sua função principal, que é organizar o saber e os instrumentos para a aplicação do Direito, garantindo segurança e coerência ao sistema. No Quadro 16, uma síntese de cada um desses conceitos.

Quadro 16 – Conceitualização dogmática do ordenamento

CONCEITUALIZAÇÃO DOGMÁTICA DO ORDENAMENTO validade, vigência, eficácia e força	
Validade	Designa a pertinência da norma ao ordenamento jurídico, resultante da obediência às condições formais e materiais de sua produção e integração ao sistema.
Vigência	Refere-se ao tempo de validade, abrangendo o período desde a entrada em vigor (força vinculante) até sua revogação ou esgotamento do prazo prescrito.
Eficácia	É a possibilidade de a norma produzir efeitos concretos, seja pela presença das condições fáticas exigíveis para sua observância (espontânea ou imposta, traduzindo-se em efetividade ou eficácia social) ou pelas condições técnico-normativas para sua aplicação (eficácia técnica).
Vigor	É a qualidade que confere à norma sua força vinculante, tornando impossível aos sujeitos se subtraírem ao seu império, independentemente da verificação de sua vigência ou de sua eficácia.

Fonte: Ferraz Jr., 2019. Elaborado pela autora (2025).

Neste contexto, a interpretação das normas jurídicas é o processo técnico-hermenêutico pelo qual se busca determinar o sentido e o alcance de um dispositivo legal, sendo crucial para a aplicação do direito. Os principais métodos de interpretação incluem a análise literal (gramatical), que foca no significado das palavras; a lógico-sistemática, que busca a coerência da norma dentro do sistema jurídico; a histórica, que considera o contexto da criação da norma; e a teleológica (finalística), que prioriza a finalidade social ou o bem jurídico visado pelo legislador (Bonavides, 2006).

Ferraz Jr. (2019) aborda a interpretação do direito sob uma ótica pragmática e dogmática. Desta forma, o ato de interpretar transcende o mero conhecimento – a busca pelo sentido “verdadeiro” da norma – constituindo-se, fundamentalmente, como um ato de decisão e de vontade inserido em um complexo contexto comunicacional. A interpretação, portanto, serve diretamente à “decidibilidade” dos conflitos: prepara e justifica a decisão para que esta não pareça arbitrária, mas tecnicamente correta.

Na perspectiva do autor, a ciência jurídica, entendida como dogmática, exerce uma função criptonormativa[14]. Nesse contexto, as regras de interpretação

[14] A natureza criptonormativa (do grego *kryptós*, “escondido”) sugere que o direito funciona com base em pressupostos que não estão sempre escritos na lei, mas que são aceitos como dogmas. Para que o sistema jurídico consiga decidir conflitos de forma eficiente, ele precisa de pontos de partida “inquestionáveis” que orientam o sentido das normas. Dizer que o direito é criptonormativo implica que o jurista, ao interpretar uma lei, está “revelando” ou aplicando normas que já estavam

(hermenêutica) atuam como “normas sobre normas”, funcionando como um limitador técnico do poder decisório do intérprete. Ao seguir rigorosamente esses métodos, o jurista ou o juiz demonstra não estar inventando o direito, mas sim extraindo-o do sistema, o que confere legitimidade social à sua decisão. Para isso, o autor adota a classificação hermenêutica clássica, herdada de Savigny,[15] mas a reinterpreta como instrumentos técnicos de argumentação. Ele, então, agrupa esses métodos com foco na investigação do sentido, conforme sintetizado no Quadro 17.

Quadro 17 – Métodos de Interpretação

Método	Definição
Método Gramatical (ou Filológico/Literal):	É o ponto de partida inevitável. Analisa o texto, a sintaxe e o significado semântico das palavras. A literalidade é o limite inicial (o texto não pode ser ignorado), mas é insuficiente sozinha, pois a linguagem é naturalmente vaga e ambígua.
Método Lógico-Sistemático:	Analisa a norma dentro do conjunto do ordenamento jurídico, buscando coerência e evitando contradições (antinomias). O direito é um sistema; logo, uma norma não pode ser interpretada isoladamente. Ela deve “fazer sentido” junto com as outras.
Método Histórico:	Investiga a origem da norma (*occasio legis*), os debates legislativos e a evolução dos institutos. Útil para entender a intenção original, mas o direito se desprende do passado para atuar no presente.
Método Teleológico (ou Sociológico/Axiológico):	Busca a finalidade (*telos*) da norma e os valores sociais que ela visa proteger. É o método que melhor atende à função de resolver conflitos atuais, adaptando a norma à realidade social (“para que serve esta lei hoje?”).

Fonte: Ferraz Jr., 2019. Elaborado pela autora (2025).

Dessa forma, a dogmática jurídica fornece um arcabouço normativo, relevante para a análise das políticas públicas. A discussão das fontes do direito determina a legitimidade e a hierarquia da política, reconhecendo tanto a força vinculante da legislação estatal quanto o poder normativo de grupos sociais (pluralismo jurídico). Adicionalmente, a conceitualização dogmática — com validade, vigência, eficácia e vigor — permite avaliar a exequibilidade e a obrigatoriedade da política. E a interpretação dogmática (principalmente o método

latentes no sistema, sob a forma de princípios, valores culturais ou estruturas lógicas de dominação (Ferraz Jr., 2019).

[15] Friedrich Carl von Savigny, expoente da Escola Histórica do Direito na Alemanha do século XIX, propôs investigar o fenômeno jurídico sob uma perspectiva histórica. Para o jurista, o direito é um fenômeno social originado do “espírito do povo” (*Volksgeist*) e da convicção íntima e comum dos indivíduos. Conforme aponta Bulos (2009), seu grande mérito foi ter relacionado, de forma inédita, o dever-ser com o ser histórico, interligando a norma jurídica à realidade social.

teleológico) fornece os instrumentos para dar um sentido operacional e uniforme a conceitos vagos, alinhando a norma à sua finalidade social e garantindo o controle racional da discricionariedade administrativa.

Oliveira e Silva (2005), advertem que a utilização de processos judiciais como fonte de pesquisa, pesquisa documental, dada a natureza histórica e oficial desses documentos, implica em duas grandes questões metodológicas: a do poder e a da interpretação. A questão do poder emerge porque, como documento oficial, o Estado (incluindo a figura do juiz, seu agente) é o verdadeiro produtor do que está escrito, o que pode mascarar a expressão genuína dos grupos sociais. Por sua vez, a questão da interpretação reside na subjetividade inerente à análise da palavra escrita — em contraste com o acontecimento em si ou a observação direta — exigindo que o pesquisador busque a lógica e os códigos subjacentes às palavras para inferir sobre grupos sociais específicos.

Na presente pesquisa, os processos judiciais, mais especificamente, as decisões judiciais, são analisadas para verificação da implementação da política do piso salarial do magistério, buscando identificar os questionamentos, as controvérsias e os mecanismos de interpretação utilizados pelo TRF4, STJ e o STF. Neste sentido, a seguir, no “caminho processual até os tribunais”, aponto questões atinentes ao direito processual, para compreensão da linguagem encontrada nos acórdãos catalogados para a pesquisa.

2.5 O CAMINHO PROCESSUAL ATÉ OS TRIBUNAIS

O interessado na prestação da tutela jurisdicional precisa acionar o Judiciário. O exercício da jurisdição é distribuído entre os diferentes órgãos judiciários, que a exercem a depender do assunto ou do território. Assim, a jurisdição é exercida processualmente. Para isso, existe um conjunto de atos que devem ser executados numa ordem preestabelecida a partir dos termos Constitucionais.

A Constituição Federal de 1988, estabeleceu o modelo do devido processo legal – direito fundamental previsto no art. 5º, inciso LIV – bem como demais princípios decorrentes norteadores, que, por sua vez, perpassam as normas do direito processual. Na esfera da jurisdição civil, onde se insere a temática da presente pesquisa, a regulamentação está na legislação federal, o Código de

Processo Civil (CPC/2015). Dessa forma, os conceitos e regras que serão apresentados decorrem da referida lei.

Para determinar o órgão judiciário competente para julgar uma causa, é essencial identificar a instância adequada. A competência, nesse sentido, é um desdobramento direto da jurisdição. Conforme a definição clássica anteriormente mencionada, ela representa a medida da jurisdição, delimitando a porção do poder jurisdicional que cabe a um órgão específico, considerando fatores como as pessoas envolvidas, a natureza da matéria em questão ou a área geográfica.

Enquanto a jurisdição representa a totalidade do poder estatal de julgar, a competência é a medida e o limite desse poder, funcionando como o mecanismo legal de organização e distribuição do exercício jurisdicional entre os diversos órgãos. As regras de atribuição de competência estão previstas na Constituição, no CPC e em leis especiais, e determinam qual órgão judicial será o responsável por conhecer e julgar uma causa. Para determinar o foro exato, o processo de apuração envolve identificar a competência em razão da matéria ou da pessoa (Justiça Comum, Especial, ou Tribunais Superiores em competência originária), o foro competente (territorialidade) e o juízo competente (vara específica na primeira instância).[16]

Então, ciente do foro competente, cabe ao(à) interessado(a) exercer o seu direito subjetivo de acesso à justiça (faculdade que pode ou não ser exercida), ou seja, o direito de ação – mecanismo pelo qual se provoca o Judiciário a dar uma resposta – ao postular a tutela jurisdicional. Em tese, a busca pela Justiça ocorre diante da existência de um conflito. Para que esse conflito seja levado à apreciação do judiciário e se instaure um processo, é preciso haver uma pretensão a ser deduzida.

Nesse contexto, a ação é compreendida como a “faculdade que cabe ao titular de um direito em vir pleiteá-lo em juízo” (Silva, 2002, p. 8), sendo o que, no

[16] As regras que definem a competência são classificadas em absolutas ou relativas, distinção que se baseia na natureza do interesse tutelado. A competência absoluta é aquela de interesse público e, portanto, imodificável pela vontade das partes. Ela é estabelecida com base na matéria (natureza do direito em disputa) e na hierarquia (grau de jurisdição ou competência originária, como as do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça). Por outro lado, a competência relativa é instituída em função dos interesses particulares dos litigantes e pode ser modificada por eles (p. ex., por eleição de foro). Ela é determinada pelo valor da causa ou pelo território (foro competente). De modo geral, as normas de competência constitucional são sempre absolutas, as normas infraconstitucionais definidas pelo CPC podem ser absolutas (critério funcional) ou relativas (critério territorial), e as normas estaduais de organização judiciária são, em sua maioria, consideradas absolutas.

sentido processual, movimenta a inerte “máquina” judiciária, dando origem ao processo. Salienta-se, assim, que o processo é concebido como o método de exercício da jurisdição (Didier Jr., 2015), mediante o qual se desenvolve a relação entre as partes interessadas, os sujeitos do processo.

A relação processual envolve o autor (quem inicia a ação), o réu (quem responde à ação) e o Estado-juiz (o órgão jurisdicional). O Estado-juiz atua como o detentor do poder jurisdicional, sendo responsável por conduzir o processo e solucionar o conflito de interesses entre as partes, aplicando a lei ao caso concreto. Embora a palavra “árbitro” possa sugerir uma atuação mais neutra e consensual como na arbitragem[17], no processo judicial, o Estado-juiz exerce uma função de poder, garantindo o cumprimento das normas processuais e a efetividade da decisão judicial. Ele está acima das partes, buscando a imparcialidade para assegurar uma solução justa e conforme o direito.

Além desses três polos – autor, réu e juiz – pode ocorrer a intervenção de terceiros na relação processual, nas hipóteses indicadas pelo CPC. Dentre tais, destaca-se a figura do *amicus curiae*, terceiro que representa um interesse institucional, designado pelo “juiz ou relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia” (Brasil, 2015, art. 138). Esse terceiro, auxiliar do juízo, preenchidos os requisitos legais poderá intervir em situações específicas.

[17] Arbitragem no direito brasileiro é um método alternativo de solução de conflitos, onde as partes escolhem um árbitro ou um tribunal arbitral para decidir sobre uma controvérsia, fora do sistema judiciário estatal. A decisão arbitral tem a mesma eficácia de uma sentença judicial, sendo obrigatória para as partes envolvidas. A arbitragem é regulamentada pela Lei nº 9.307/96, com alterações posteriores.

Quadro 18 – Intervenção de terceiros no processo: o amicus curiae

AMICUS CURIAE	
REQUISITOS	**Art. 138 CPC/2015**
Tipo de demanda	- Relevância da matéria; - A especificidade do tema objeto da demanda; - A repercussão social da controvérsia.
Para ser o terceiro	- Que seja terceiro; - Pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada; - Representatividade adequada.
Hipóteses específicas	- Incidente de arguição de inconstitucionalidade (art. 950, § 3º, CPC/2015); - Incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, § 1º, CPC/2015); - Análise de repercussão geral (art. 1.035, § 4º, CPC/2015); - Análise de recursos repetitivos (art. 1.038, II, CPC/2015).

Fonte: Código de Processo Civil (2015). Elaborado pela autora (2025).

Enfim, o *amicus curiae* participa do processo emitindo uma manifestação, uma opinião sobre a matéria objeto do processo em que foi admitido, esclarecendo acerca das repercussões e a relação com o interesse institucional que representa.

Por sua vez, o juiz – pessoa a quem é atribuída a função jurisdicional – é quem dirige o processo, com apoio de seus auxiliares (o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias), e tem estabelecido seus poderes, deveres e responsabilidades nos termos da lei (Brasil, 2015, art. 139).

Quadro 19 – Sujeitos da relação processual

AUTOR	JUIZ	RÉU
Inicia a ação	Estado-Juiz	Responde à ação
Demandante	Órgão jurisdicional	Demandado
Polo ativo da ação		Polo passivo da ação

Fonte: Código de Processo Civil (2015). Elaborado pela autora (2025).

Importa constar que as partes – autor e réu – são representadas por seus procuradores. Nisso, as funções essenciais à justiça, previstas constitucionalmente (Brasil, 1988), como o Ministério Público (art. 127), a Advocacia Pública (art. 131), a Advocacia (art. 133) e a Defensoria Pública (art. 134).

Ao Ministério Público cabe “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988). E, assim, o faz ao exercer suas funções por vários órgãos abrangendo o MP Federal,

MP do Trabalho, MP Militar, MP do Distrito Federal e dos Territórios e os MPs Estaduais. A seguir, a estrutura do Ministério Público, nos termos do art. 128 da Constituição: I - MP da União que compreende o MPF, MPT, MPM e MPDFT; e II) os MPs Estaduais.

Quadro 20 – Organograma da estrutura do MP

<table>
<tr><td colspan="5">MINISTÉRIO PÚBLICO</td></tr>
<tr><td colspan="4">Ministério Público da União
MPU</td><td>Ministérios Públicos Estaduais</td></tr>
<tr><td colspan="4">Procurador-Geral da República</td><td rowspan="3">Cada Unidade da Federação um MP</td></tr>
<tr><td colspan="2">Secretaria-Geral do MPU</td><td colspan="2">Conselho de Assessoramento Superior do MPU</td></tr>
<tr><td>MPF
Ministério Público Federal</td><td>MPT
Ministério Público do Trabalho</td><td>MPM
Ministério Público Militar</td><td>MPDFT
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios</td></tr>
</table>

Fonte: Ministério Público da União (2025). Elaborado pela autora (2025).

Dada a sua importância, o MP pode atuar num processo como parte ou fiscal da ordem jurídica. Como parte postulatória, possui a função de promover diversas ações, atuando como agente ativo na defesa de interesses relevantes para a sociedade (Brasil,1988, art. 129; Brasil, 2015, art. 177). Age como fiscal da lei (*custos legis*), ao ser intimado a intervir em processos específicos, como aqueles que envolvem interesse público ou social, interesse de incapazes e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (Brasil, 2015, art. 178). Nesta função, o MP zela pelo cumprimento da ordem jurídica, garantindo a observância das leis e da Constituição Federal pelas partes e pelo próprio Poder Judiciário.

Quadro 21 – Atuação do MP no processo

Ministério Público		
Característica	**Fase postulatória**	**Fiscal da lei (*custo legis*)**
Função principal	Iniciar e promover ações judiciais em defesa de interesses específicos.	Zelar pelo cumprimento da ordem jurídica, fiscalizando a legalidade dos processos e atuando em defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis.
Base legal	Art. 129, CF/88, incisos I a V e VIII; Art. 177, CPC/2015.	Art. 127, CF/88; Art. 178, CPC/2015.
Exemplos de atuação	- Promoção privativa da ação penal pública; - Propositura de inquéritos civis e ações civis públicas para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivo; - Promoção de ações de inconstitucionalidade; - Defesa judicial dos direitos das populações indígenas.	- Intervir em processos que envolvam Interesse público ou social; - Intervir em processos que envolvam interesse de incapazes; - Intervir em litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Fonte: Constituição Federal de 1988; Código de Processo Civil (2015).
Elaborado pela autora (2025).

Em síntese, tendo em vista a pretensão de quem busca a Justiça, o processo judicial consiste em mais do que a mera sequência de atos formais que serão analisados pelo juízo. Como observa Fredie Didier Jr., “o processo é um feixe de relações jurídicas, do ponto de vista da eficácia e um procedimento, do ponto de vista da existência” (Didier Jr., 2015, p. 312). No primeiro caso, tal como enfatizado anteriormente, refere-se à complexa rede de vínculos jurídicos que se estabelecem entre os diversos sujeitos processuais (autor, réu, juiz, etc.), em que cada ato gera direitos, deveres e ônus que influenciam o desenvolvimento e o resultado do litígio, sendo crucial para a efetividade da resolução. No segundo, corresponde à sequência ordenada de atos processuais previstos em lei (petição inicial, citação, defesa, produção de provas, sentença, recursos, etc.). É o caminho legalmente estabelecido para a resolução de um litígio.

Cabe esclarecer que existem pressupostos processuais a serem observados, conforme o CPC, para que o processo possa fluir, o que significa ter um desenvolvimento regular e válido. O processo tem início quando distribuída a petição inicial e o réu for validamente citado (Brasil, 2015, art. 312). Ao réu cabe o direito de defesa (Brasil, 2015, art. 335), tal como nos termos assegurados no art. 5º, inciso LV, da CF/88. Atualmente, a distribuição – “ato administrativo pelo qual o

cartório do tribunal divide os processos apresentados entre os magistrados, por sorteio, para que procedam ao seu julgamento" (Brasil, STF, 2025) –. ocorre de forma eletrônica, bem como todo o trâmite processual, dado o avanço e a realidade do processo eletrônico.

Os pronunciamentos do juiz podem ocorrer em sentenças, ato processual do magistrado que extingue o processo, com ou sem julgamento de mérito (art. 203, § 1º, CPC/2015); decisões interlocutórias, que resolve questão incidente, ou seja, ponto relevante que não põe fim ao processo (art. 203, § 2º, CPC/2015); e despachos, ato de ofício ou a requerimento da parte, desprovido de conteúdo decisório, a cujo respeito a lei não estabeleça outra forma (art. 203, § 3º, CPC/2015).

Já nos tribunais, as decisões colegiadas são denominadas acórdãos. Todos esses pronunciamentos, devem ser redigidos, datados e assinados pelos juízes, podendo ser com a assinatura ser eletrônica. Adicionalmente, despachos, decisões interlocutórias, o dispositivo das sentenças e a ementa dos acórdãos devem ser publicados no Diário de Justiça Eletrônico.

Então, no resultado da atividade jurisdicional, as decisões judiciais se dividem, principalmente, em duas categorias quanto à sua formação: a decisão monocrática e o acórdão. A decisão monocrática é aquela proferida individualmente por um único magistrado (juiz de primeira instância ou, em tribunais, o relator de um processo, em casos específicos permitidos por lei). O acórdão, por sua vez, é a decisão colegiada emanada por um órgão fracionário de um tribunal (turma ou câmara), sendo resultado do voto e deliberação de múltiplos julgadores (desembargadores ou ministros).

Assim como o direito de defesa, previsto entre os direitos fundamentais expresso no rol do Art. 5º, da CF/88, chamado de princípio do contraditório, também se reconhece existe o princípio do duplo grau de jurisdição. Embora não esteja expressamente previsto no texto constitucional, tal princípio é inferido da própria estrutura do Poder Judiciário, que institui juízos e tribunais competentes para apreciar recursos interpostos contra decisões proferidas em primeiro grau.

Dessa forma, no sentido técnico, recurso "[...] é o meio ou instrumento dedicado a provocar o reexame da decisão judicial, no mesmo processo em que proferida, com a finalidade de obter-lhe a invalidação, a reforma [...]" (Didier Jr., 2016, p. 87). Com o recurso, pretende-se um novo exame de questão já decidida,

sua alteração ou anulação (Silva, 2002, p. 684). Em síntese, busca-se outro pronunciamento do Poder Judiciário sobre questões já por ele decididas.

Conforme o regramento processual, “o recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo MP, como parte ou como fiscal da ordem jurídica” (Brasil, 2015, art. 996). Então, caberá aos advogados, procuradores das partes, a escolha do meio de impugnação adequado, com observância dos prazos e exigências legais.

No art. 994 do CPC constam os recursos cabíveis no processo civil. Esses mecanismos permitem às partes buscar a revisão de decisões judiciais tanto na instância de origem quanto em tribunais superiores. São eles: “I – apelação; II – agravo de instrumento; III – agravo interno; IV – embargos de declaração; V – recurso ordinário; VI – recurso especial; VII – recurso extraordinário; VIII – agravo em recursos especial ou extraordinário; IX – embargos de divergência” (Brasil, 2015). A seguir, breve exposição sobre os recursos, indicando a finalidade e fundamentação legal.

Quadro 22 – Meios de Impugnação das decisões judiciais/Recursos

RECURSO	FINALIDADE	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
Apelação	Reformar ou anular sentença proferida em primeiro grau.	Art. 1.009 a 1.014, CPC/2015
Agravo de Instrumento	Impugnar decisões interlocutórias que versem sobre questões específicas e urgentes.	Art. 1.015 a 1.020, CPC/2015
Agravo Interno	Impugnar decisões monocráticas proferidas pelo relator no tribunal.	Art. 1.021, CPC/2015.
Embargos de Declaração	Esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material em qualquer decisão judicial.	Art. 1.022 a 1.026. CPC/2015
Recurso Ordinário	Impugnar decisões denegatórias de habeas corpus e mandado de segurança em última ou única instância proferidas por TRFs e TJ, e causas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional contra Município ou pessoa residente no País.	Art. 1.027, CPC/2015; art. 105, II, CF/88
Recurso Especial	Levar ao STJ questões infraconstitucionais decididas em única ou última instância pelos tribunais, quando houver contrariedade ou negativa de vigência à lei federal ou divergência jurisprudencial.	Art. 1.029 a 1.041; art. 255, RISTJ
Recurso Extraordinário	Levar ao STF questões constitucionais decididas em única ou última instância pelos tribunais, quando houver ofensa direta à Constituição Federal.	Art. 1.029 a. 1.041; art. 102, III, CF/88
Agravo em Recurso Especial ou Extraordinário	Destrancar o processamento de Recurso Especial ou Extraordinário que teve seguimento negado na instância de origem.	Art. 1.042, CPC/2015
Embargos de Divergência	Uniformizar a jurisprudência divergente entre órgãos do mesmo tribunal superior (STJ ou STF) sobre a interpretação da lei federal ou da Constituição Federal, respectivamente.	Art. 1.043 a 1.045, CPC/2015

Fonte: Código de Processo Civil (2015) e Constituição Federal de 1988.
Elaborado pela autora (2025).

Do julgamento dos recursos, forma-se a jurisprudência – “conjunto de decisões reiteradas de juízes e tribunais sobre algum tema; orientação uniforme dos tribunais na decisão de casos semelhantes” (Brasil, STF, 2025). Aliás, a jurisprudência no ordenamento jurídico brasileiro passou a ter maior relevância a partir de 2015, com o novo CPC, ao incorporar o sistema de precedentes nos casos previstos em lei.

Assim sendo, “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (Brasil, 2015), o que ocorrerá com a edição de enunciados de súmulas correspondentes a sua jurisprudência dominante. Entende-

se por súmula o “verbete editado por um Tribunal, apoiado em reiteradas decisões sobre determinada matéria” (Brasil, STF, 2025).

No entanto, obrigatórias, são as súmulas vinculantes, instituto introduzido no direito brasileiro pela EC n. 45/2004, art. 103-A, da CF/88, ao prever que o Supremo Tribunal Federal poderá, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (Brasil, 1988).

Para uniformizar a jurisprudência, atentando para a integridade e coerência, a legislação determina que os juízes e tribunais observem os precedentes nos seguintes casos: I - decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - enunciados de súmula vinculante; III - acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (Brasil, 2015).

Nestes termos, considerando a lógica de desenvolvimento da abordagem, com a exposição da inter-relação entre direito, educação e as políticas públicas (2.1); organização da justiça brasileira (2.2); discussão do judiciário como poder político ao tratar a judicialização da política e a judicialização da educação (2.3); apresentação das fontes jurídicas nas pesquisas em políticas educacionais (2.4); caminho processual até os tribunais (2.5); por fim, aponto, a metodologia para análise das decisões judiciais na presente tese.

2.6 A METODOLOGIA PARA ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS

Na pesquisa desta tese, a luz das ideias na perspectiva da sociologia da ação pública (Delpeuch; Vigour, 2021; Lascoumes; Le Galès, 2012; Muller, 2018), bem como na abordagem dogmática-tecnológica do direito (Ferraz Jr., 2019)[18], além dos estudos na interface da judicialização das políticas e o campo da educação (Chrispino A.; Chrispino R., 2008; Cury; Ferreira, 2009; Silveira, 2010;

[18] O estudo do direito, para Ferraz Jr. (2019), como um fenômeno decisório, vinculado ao poder e à ciência jurídica como uma tecnologia.

Silveira et al., 2020; Ximenes; Silveira, 2017), busquei construir uma intersecção teórica, a partir da pesquisa documental – processos judiciais –, para analisar criticamente como o direito é concretizado (ou não) na implementação de uma política pública – o PSPN –, e a atuação política de tribunais na concretização dessa "ação pública".

A escolha dos tribunais superiores – STJ e STF – e do TRF4 – não é apenas técnica, mas sim um critério que reflete a estrutura de governança multinível e a hierarquia da norma no estado brasileiro, elementos cruciais para a sociologia da ação pública. O STF e o STJ representam o topo do sistema hierárquico, responsáveis por produzir a jurisprudência que busca a uniformização e o controle de validade da norma – função essencialmente dogmática no sentido de Ferraz Jr. (2019), de conferir coesão ao sistema.

Por sua vez, a análise do TRF4 complementa o estudo ao introduzir o nível da implementação local na Região Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul). O tribunal regional funciona como um filtro que revela os tensionamentos entre a política pública – PSPN – e as finanças estaduais/municipais, sendo um *locus* onde a "ação pública" da judicialização se manifesta. A sinergia entre esses níveis hierárquicos permite compreender se a decidibilidade e a segurança jurídica (objetivos dogmáticos) estão sendo alcançadas ou se o sistema, ao contrário, gera mais incerteza e resistência.

Os processos - decisões judiciais – são a fonte primária escolhida porque representam a concretização da norma e o resultado direto de uma ação pública. Tais documentos foram catalogados a partir de pesquisa no sítio eletrônico de cada um dos tribunais – TRF4, STJ, STF – ícone "Jurisprudência", com o descritor "piso salarial profissional nacional do magistério", no recorte temporal 2011 a 2024.

Na visão de Ferraz Jr. (2019), o direito é uma tecnologia que se volta para a decisão; portanto, a decisão judicial é a forma mais acabada e objetiva dessa tecnologia em ação. Na ótica da sociologia da ação pública, cada processo não é apenas uma disputa individual, mas sim um episódio de regulação social que expõe a disputa entre o Estado – como produtor da lei e agente executivo – e os professores – como categoria profissional organizada.

Ao utilizar a pesquisa documental – os processos judiciais –, o estudo busca desvelar a lógica e os códigos subjacentes que os juízes utilizam para interpretar e justificar suas decisões, identificando se a interpretação é puramente literal ou se

adota o método teleológico (finalístico), priorizando o objetivo social da valorização docente.

Assim, acredito que aspectos da teoria tridimensional do direito e da axiologia jurídica podem ser utilizados para analisar como os tribunais lidam com os conceitos de validade, vigência, eficácia e vigor do PSPN. [19] A validade da lei não garante sua eficácia social (efetividade). A dogmática ajuda a mapear como a jurisprudência tenta impor o vigor e a decidibilidade da lei, mesmo diante da ineficácia factual.

Por sua vez, o aporte na sociologia da ação pública, aponta para enquadrar a judicialização da educação não apenas como um problema jurídico, mas como uma estratégia de mobilização e governança. O Judiciário é visto como um ator estatal no debate da política pública, cuja intervenção reorganiza os problemas e as soluções da valorização docente, especialmente no que tange aos grupos sociais organizados, como os sindicatos.

Com relação aos procedimentos analíticos (que serão pormenorizados no Capítulo 4), torna-se necessário conduzi-los com consciência crítica acerca das implicações metodológicas de “poder” e “interpretação” anteriormente mencionadas; bem como realizar a construção de categorias de análise a partir do conjunto das decisões catalogadas no recorte temporal e da forma como se deu a implementação da política do piso por impulso dos tribunais.

A leitura das ementas e a análise na íntegra das decisões transcenderam o resultado legal para: a) análise do poder (dogmática/zetética) – o pesquisador adota a postura zetética (questionadora) para criticar a postura dogmática do Judiciário; a análise busca a “voz do Estado” que se sobrepõe àquelas dos grupos sociais, examinando se a argumentação judicial reflete o interesse público da educação ou o interesse corporativo do funcionalismo; b) análise da interpretação (ação pública) – foca na interpretação teleológica (finalística) utilizada pelos tribunais; a análise verifica se o Judiciário está meramente aplicando a lei (atitude dogmática) ou se

[19] “[...] a teoria correlaciona três fatores interdependentes que fazem do Direito uma estrutura social axiológico-normativa. Esses três elementos são: fato, valor e norma. Importa, desde logo, afirmar que esses três elementos devem estar sempre referidos ao plano cultural da sociedade onde se apresentam. Na óptica tridimensional fato, valor e norma são dimensões essenciais do Direito, o qual é, desse modo, insuscetível de ser partido em fatias, sob pena de comprometer-se a natureza especificamente jurídica da pesquisa. É buscada, na Teoria Tridimensional do Direito elaborada pelo professor Reale, a unidade do fenômeno jurídico, no plano histórico-cultural, sem o emprego de teorias unilaterais ou reducionistas, que separam os elementos do fenômeno jurídico (fato, valor e norma)” (Gonzaga; Roque, 2017).

está atuando como um agente de política pública, decidindo de forma a garantir a efetividade da valorização docente e o cumprimento dos fins constitucionais da educação.

As decisões compõem essa fonte documental que é um processo. Há uma padronização do número dos processos no Judiciário, implementada pela Resolução nº 65/2008 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seguimento à Resolução nº 12/2006 do CNJ, visando facilitar o acesso às informações processuais e agilizar a prestação jurisdicional por meio da unificação da numeração em todos os tribunais.

Essa unificação, que estabelece um número de vinte dígitos com identificadores específicos (unidade de origem, ano, segmento e tribunal/circunscrição), otimiza a comunicação entre os órgãos do Judiciário e melhora o acompanhamento pelo jurisdicionado, proporcionando maior segurança e celeridade e dispensando a memorização de múltiplos números para uma mesma demanda. Detalho o procedimento no Quadro 23.

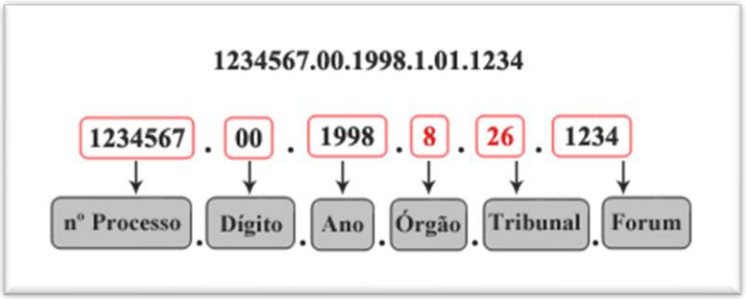
Quadro 23 – Numeração única de processos

NNNNNNN-DD.AAAA.J.TR.OOOO			
Campo	**Dígito**	**Descrição**	**Observações**
NNNNNNN	7	Número sequencial	Número sequencial do processo por unidade de origem (OOOO), reiniciado a cada ano
DD	2	Dígito verificador	2 dígitos verificadores da integridade do número, calculados a partir de todos os demais dígitos
AAAA	4	Ano do ajuizamento	4 dígitos indicadores do ano da autuação
J	1	Órgão/segmento do Poder Judiciário	dígito identificador do segmento do Judiciário a que pertence o processo, sendo 1: STF; 2: CNJ; 3: STJ; 4: Justiça Federal; 5: Justiça do Trabalho; 6: Justiça Eleitoral; 7: Justiça Militar da União; 8: Justiça dos Estados e DF/Territórios; 9: Justiça Militar Estadual
TR	2	Tribunal/ Circunscrição judiciária	2 dígitos que identificam o tribunal ou conselho do segmento do Poder Judiciário a que pertence o processo, sendo: 00: STF, CNJ, STJ, TST, TSE, STM (processos originários); 90: Conselho da Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho; 01 a 06: TRFs (Justiça Federal); 01 a 24: TRTs (Justiça do Trabalho); 01 a 27: TREs e TJs (Justiça Eleitoral e Justiça dos Estados/DF, em ordem alfabética); 01 a 12: CJMs (Justiça Militar da União); 13, 21, 26: TMs Estaduais (MG, RS, SP, respectivamente)
OOOO	4	Unidade de origem	4 dígitos identificadores da unidade de origem do processo

Fonte: CNJ. Numeração Única. Elaborado pela autora (2025).

Na figura abaixo, uma representação didática, de como fazer a leitura da numeração de um processo:

Figura 2 – Padronização do número dos processos



Fonte: Galafassi (2009). Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/.

Destaco que, na pesquisa jurisprudencial, o primeiro contato ocorre pela “ementa” de uma decisão judicial – especialmente em acórdãos, que são decisões de órgãos colegiados de tribunais – ou seja, o resumo conciso do julgado; este possui função de divulgar as teses jurídicas e o entendimento adotado na decisão, permitindo um conhecimento rápido e facilitando a pesquisa da jurisprudência.

Em síntese, a ementa contém: resumo do caso em exame; questão principal que foi discutida; solução dada ao conflito (o resultado do julgamento); principais teses jurídicas (os fundamentos essenciais) firmadas pelos julgadores. Ela é um elemento crucial para a catalogação e pesquisa da jurisprudência, pois é frequentemente o primeiro (e às vezes o único) contato do pesquisador com o teor da decisão, permitindo identificar se o julgado é relevante para o assunto que se busca.

Com isso, encerro a exposição acerca dos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos da pesquisa. As fontes documentais serão apresentadas e analisadas após a abordagem, no próximo capítulo, da trajetória histórica e normativa da política do piso salarial do magistério no país.

3 **O PISO SALARIAL PARA O MAGISTÉRIO**

> *Se há algo que os educandos brasileiros precisam saber, desde a mais tenra idade, é que a luta em favor do respeito aos educadores e à educação inclui que a briga por salários menos imorais é um dever irrecusável e não só um direito deles. A luta dos professores em defesa de seus direitos e de sua dignidade deve ser entendida como um momento importante de sua prática docente, enquanto prática ética. Não é algo que vem de fora da atividade docente, mas algo que dela faz parte. O combate em favor da dignidade da prática docente é tão parte dela mesma quanto dela faz parte o respeito que o professor deve ter à identidade do educando, à sua pessoa, a seu direito de ser. Um dos piores males que o poder público vem fazendo a nós, no Brasil, historicamente, desde que a sociedade brasileira foi criada, é o de fazer muitos de nós correr o risco de, a custo de tanto descaso pela educação pública, existencialmente cansados, cair no indiferentismo fatalistamente cínico que leva ao cruzamento dos braços. "Não há o que fazer" é o discurso acomodado que não podemos aceitar (Freire, 2016, p. 65).*

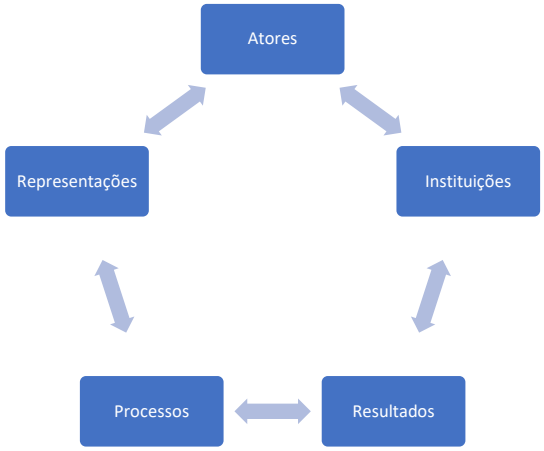
Para apresentar a política, central para análise desta tese, recorro, mais uma vez, ao pensamento de Freire (2016). Conforme o fragmento em epígrafe, a valorização dos educadores não é apenas uma pauta trabalhista isolada, mas uma condição indispensável para a efetivação do direito à educação. E, mais, valorizar o educador implica em proteger o educando. Assim, o combate ao discurso do "não há o que fazer" garante que a educação continue a ser um espaço de transformação e não apenas de reprodução de desigualdades. Decorrência disso, é que não se pode falar em direito à educação sem falar na dignidade de quem a promove (Freire, 2016).

Dessa forma, neste capítulo, busco reconstruir a trajetória de formulação e implementação do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério, política marcada por intensos debates voltados à efetivação do direito garantido pela Constituição de 1988. Essa ação pública, como um espaço de negociação e conflito entre diversos atores públicos e privados, cuja implementação ocorre de forma gradual, enfrenta resistências até os dias atuais.

No livro *Sociologia da ação pública*, Lascoumes e Le Galès (2012) propõem um modelo analítico para o estudo da ação pública fundamentado na interconexão de cinco elementos, articulados no que denominam "pentágono das políticas públicas" (explicitamente a imagem de um pentágono analítico), no qual os polos (ou vértices) estruturam a análise das políticas públicas: atores, representações, instituições, processos e resultados (Figura 3). A aplicação desse modelo à análise do PSPN do magistério, — detalhada ao longo deste capítulo — justifica-se pelo

entendimento de que tal política transcende o mero “comando legal”, configurando-se como um campo de intensas disputas que perpassa as cinco dimensões mencionadas.

Figura 3 – Pentágono das Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Lascoumes e Le Galès (2012). Elaborado pela autora (2025).

Nessa perspectiva, a metáfora geométrica adotada pelos autores não é decorativa; ela cumpre uma função epistemológica precisa: indicar que nenhuma dessas dimensões é hierarquicamente superior às demais e que o sentido da política pública emerge das relações entre esses polos, e não de um elemento isolado ou de determinação de uma dimensão sobre as demais. Então, os “**atores**” — sejam individuais ou coletivos — atuam com autonomia e recursos próprios, traçando estratégias movidas por interesses materiais ou simbólicos. Suas ações são guiadas por “**representações**”, que funcionam como quadros cognitivos e normativos que atribuem sentido e balizam suas escolhas. Esse jogo social é estruturado pelas “**instituições**”, compreendidas como o conjunto de normas, rotinas e procedimentos que governam as interações. Tais trocas manifestam-se em “**processos**” dinâmicos, que se recompõem no tempo e fundamentam as mobilizações dos sujeitos, culminando nos “**resultados**” (*outputs*), que representam os efeitos concretos e as consequências da política na realidade social (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Neste contexto, organizo a exposição da fundamentação teórica e normativa da política do piso do magistério numa sequência, buscando evidenciar cada um desses componentes. Para isso, examino: o contexto histórico **(3.1)**; a construção normativa do PSPN, com a Lei n. 11.738/2008 **(3.2)**; as controvérsias jurídicas e a

afirmação da constitucionalidade do Piso **(3.3)**; o financiamento da educação pelo papel do Fundeb na efetivação do PSPN **(3.4)**; e, por fim, o Plano Nacional de Educação (2014-2024): Meta 18 **(3.5)**, em que finalizo com a análise dessa proposta analítica.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Embora o levantamento das fontes judiciais desta tese se restrinja ao período entre 2011 e 2024 — tendo como marco inicial o julgamento da constitucionalidade da Lei do Piso —, a compreensão integral dessa política exige um recuo ao marco histórico-normativo de 1988. O sentido desta diferenciação consiste em que, enquanto o recorte temporal delimita a análise da exigibilidade jurídica do direito, a contextualização histórica permite apreender as tensões políticas que culminaram na promulgação da Constituição Federal e na subsequente formulação do PSPN.

Neste cenário, saliento que a consolidação teórica e institucional do PSPN não ocorreu de forma isolada, mas resultou de uma convergência histórica construída em meio a tais embates (Camargo et al., 2009; Camargo; Jacomini, 2011; Fernandes, M., 2015; Fernandes, M. D.; Rodrigues, 2011). Essa articulação reuniu reivindicações dos docentes e proposições de gestores educacionais, ambos orientados pelo objetivo comum de valorizar o magistério e elevar a qualidade da escola pública (Monlevade, 2000).

Na literatura acadêmica, contribuem sobremaneira para o estudo da contextualização histórica do PSPN, as teses de doutorado, de Monlevade (2000), “Valorização salarial dos professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública”, defendida na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e a de Vieira (2012), “Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?”, apresentada na Universidade de Brasília (UnB).

Essas pesquisas são referenciais complementares e importantes para a compreensão do piso sob distintas dimensões analíticas. Enquanto Monlevade (2000) reconstrói a gênese histórica do magistério e identifica as raízes do processo de desvalorização salarial, Vieira (2012) debruça-se sobre a materialidade do

processo legislativo contemporâneo e os embates políticos que culminaram na Lei n. 11.738/2008.

Assim, Monlevade (2000) reconstrói a trajetória histórica do magistério público brasileiro, desde a atuação missionária jesuítica até a consolidação da carreira assalariada. O autor evidencia como a valorização social da categoria tornou-se progressivamente vinculada aos seus vencimentos, concentrando-se no fenômeno da desvalorização profissional acentuado a partir de 1950 e na subsequente mobilização sindical em prol do piso, dispositivo preconizado pela Constituição de 1988. Ao analisar as tensões políticas entre o Ministério da Educação (MEC) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) entre 1993 e 1997, sob o prisma das relações entre capital e trabalho, o estudo discute a viabilidade financeira e a centralidade da remuneração na edificação da dignidade docente ante o cenário de políticas públicas restritivas.

Por sua vez, Vieira (2012), perscruta o processo de formulação da Lei n. 11.738/2008, que instituiu o PSPN para o magistério público. A investigação detém-se sobre a atuação dos partidos políticos e as dinâmicas de negociação estabelecidas entre o governo federal e a CNTE durante a tramitação legislativa (2007-2010). O estudo, ancorado no referencial do materialismo histórico-dialético, interpreta o PSPN como um instrumento de valorização profissional e de fortalecimento da educação pública, evidenciando as contradições de classe e as mediações políticas que condicionaram a redação final do texto legal. Ao situar a lei como um marco fundamental para a construção de um sistema nacional de educação, a pesquisa destaca o avanço das pautas docentes, mas também reflete criticamente acerca do alcance real dessa conquista para a efetiva transformação da realidade educacional brasileira.

Quanto aos conflitos de classe e às articulações políticas que moldaram a regulamentação do piso, Camargo e Jacomini (2011, p. 130) argumentam que a legislação referente a valorização docente é a “expressão da síntese dos projetos e interesses em disputa e da correlação de forças existente em cada momento histórico”. Para os autores, o texto legal reflete os embates entre os trabalhadores da educação (em geral, os docentes) e os interesses empresariais ou governamentais.

Para Vieira (2012), a instituição tardia do PSPN revela que o financiamento e a descentralização da educação básica foram fatores estruturais determinantes,

impactando diretamente as políticas de valorização docente, as quais compreendem salário, carreira, formação e condições de trabalho como elementos indissociáveis. Historicamente, ante a ausência de uma diretriz nacional até a promulgação da Lei n. 11.738/2008, cada ente federado obedecia à sua legislação e regras, cenário cujas raízes remetem aos debates da Constituinte de 1988, marcados por divergências acerca da constitucionalidade de um piso unificado frente ao pacto federativo.

Todavia, o tema consolidou-se na agenda política da época graças à significativa representação de professores no Congresso Nacional (CN), o que permitiu que o Piso Salarial Profissional fosse estabelecido como um princípio constitucional, abrindo caminho para as mobilizações subsequentes que buscavam superar a resistência de setores conservadores e a lógica de fragmentação dos sistemas de ensino (Vieira, 2012).

Para compreender a complexidade das forças políticas – atores – e os marcos temporais que retardaram ou impulsionaram a criação do piso, é apresentada, a seguir, uma síntese do percurso desde a redemocratização. O esquema evidencia como a disputa em torno do PSPN operou em diferentes governos, oscilando entre a lógica de mercado e o fortalecimento do Estado como indutor de direitos.

Quadro 24 – Contexto histórico-político da elaboração da Lei do Piso

Período/ Contexto	Atores e eventos principais	Conflitos e propostas centrais	Resultados/ Impactos
Constituinte e Pós-Constituinte (1986-1990)	Assembleia Nacional Constituinte e CPB-CNTE*.	Debate sobre a constitucionalidade de um piso nacional frente ao pacto federativo. Defesa de cinco eixos pela CNTE (piso, reajustes, carreira, verbas públicas e ensino de qualidade).	A Constituição de 1988 prevê o "**Piso Salarial Profissional**", mas a omissão do termo "**Nacional**" gera ambiguidade jurídica.
Início dos anos 90 (Governo Collor)	Deputados Jorge Hage e Gumercindo Milhomen.	**Projeto Jorge Hage**: piso unificado e jornada de 40h (máximo 50% de hora atividade). **Projeto Milhomen**: abrangência para redes pública e privada.	A agenda de desestatização de Collor prioriza o mercado em detrimento do serviço público. Os projetos não avançam no Congresso.
Governo Itamar Franco (1993-1994)	Ministro Murílio Hingel e Fórum de Valorização do Magistério.	Compromissos de Jomtien e Nova Delhi (Educação para Todos). Assinatura do Pacto e do Acordo**.	Definição de um piso de R$ 300,00 (julho/1994) para professores com formação de nível médio.
Governos FHC (1995-2002)	Paulo Renato Souza (MEC) e CNTE.	Rompimento unilateral do Acordo e do Pacto pelo governo federal. Foco na "média salarial" em vez de um piso nacional.	Instituição do Fundef, que limitou recursos ao ensino fundamental e gerou nivelamento salarial por baixo.
Governos Lula (2002-2008)	Governo e Movimento Sindical (CUT/CNTE).	Expectativa de resgate do PSPN. Tensões políticas devido à Reforma da Previdência, que sobrepôs a pauta do piso inicialmente.	Substituição do Fundef pelo **FUNDEB** ampliando o financiamento para toda a educação básica e viabilizando a **Lei n. 11.738/2008**.

Fonte: Sistematizado a partir de Vieira (2012) e Monlevade (2000). Elaborado pela autora (2025).
Nota: *Em 1979 foi criada a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), transformada em CNTE em 1990; **Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação; Acordo Decenal de Educação para Todos.

Como se depreende do Quadro 24, a ausência do termo "nacional" na redação original da Constituição de 1988, que previa apenas o "Piso Salarial Profissional", constituiu uma lacuna terminológica que fundamentou resistências significativas à política de valorização docente. Ao omitir o caráter unitário da norma, o texto constitucional permitiu que setores conservadores e gestores locais questionassem a legitimidade de uma lei federal sobre vencimentos, alegando uma suposta violação ao pacto federativo e à autonomia financeira de estados e municípios.

Logo, esse cenário de imprecisão normativa não apenas retardou a implementação do PSPN por décadas, mas estabeleceu o alicerce para as

controvérsias jurídicas contemporâneas acerca da constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008, conectando as disputas da Assembleia Constituinte diretamente aos embates judiciais que ainda marcam a efetivação desse direito (razão do objeto de pesquisa da tese).

Os dados referentes ao Governo Collor demonstram que propostas avançadas para a época, como o Projeto Jorge Hage — que já previa a jornada de 40h com 50% para atividades extraclasse —, foram sufocadas pela agenda de desestatização. Isso evidencia que a resistência ao piso nunca foi apenas jurídica ou orçamentária, mas profundamente ideológica, pautada pelo combate ao serviço público, raciocínio que se deduz a partir da literatura no tema (Abicalil; 2008; Bassi; Fernandes M. D.; Rolim, 2022; Camargo; Jacomini, 2011; Monlevade, 2000; Pinto, 2018; Vieira, 2012).

O referido PL refere-se ao relatório aprovado em 1990 na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no âmbito da tramitação do projeto da nova LDB, sob a relatoria do deputado Jorge Hage (PMDB-BA). Trata-se de um marco relevante no debate sobre a valorização dos profissionais da educação, pois sistematizou, de forma abrangente, direitos funcionais, condições de trabalho, carreira, jornada e remuneração docente, incorporando demandas históricas formuladas por entidades representativas do magistério e articuladas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Em particular, o relatório assumiu expressamente o conceito de piso salarial profissional, nacionalmente unificado, a ser fixado em lei federal, bem como uma concepção de jornada que combinava regência de classe e tempo destinado ao trabalho extraclasse, elementos que antecipam de modo direto o núcleo normativo do atual PSPN. Embora o projeto não tenha sido integralmente incorporado à LDB aprovada em 1996, ele desempenhou papel estruturante na consolidação política e conceitual da ideia de um piso nacional e de uma jornada docente vinculada à valorização profissional, funcionando como antecedente histórico e referencial normativo para a Lei nº 11.738/2008 (Vieira, 2012).

Por sua vez, o projeto Milhomen corresponde ao PL de autoria do deputado federal Gumercindo Milhomen (PT-SP), que propôs a instituição de um Piso Nacional de Salários para os professores, aplicável tanto à rede pública quanto à privada, com valor fixado em lei federal e mecanismo de reajuste automático vinculado a índice inflacionário. Diferentemente do relatório Jorge Hage, o projeto

tratava exclusivamente do piso salarial, de forma direta e operacional, definindo valor, abrangência nacional e critérios de atualização, o que representou um avanço na objetivação jurídica da pauta da valorização docente. Embora não tenha sido aprovado, o projeto Milhomen contribuiu decisivamente para o amadurecimento do conceito de piso nacional do magistério, reforçando a ideia de uniformização mínima da remuneração como dever do Estado e como direito subjetivo dos professores, elementos que seriam posteriormente retomados e consolidados na formulação do atual PSPN, instituído pela Lei nº 11.738/2008 (Vieira, 2012).

De acordo com Vieira (2012), embora ambos tenham sido fundamentais para a consolidação política e conceitual do PSPN, os dois projetos tiveram desfechos distintos, porém convergentes no insucesso legislativo imediato. O projeto Jorge Hage, incorporado ao relatório da LDB aprovado na Comissão de Educação da Câmara em 1990, não foi integralmente acolhido no texto final da LDB n. 9.394/1996, tendo seus dispositivos mais avançados sobre piso salarial nacional e composição da jornada docente gradualmente esvaziados ao longo da tramitação, em razão de resistências políticas, federativas e fiscais no Congresso Nacional. Ainda assim, deixou como legado a legitimação institucional da ideia de um piso nacional e da articulação entre remuneração e jornada, que permaneceram no debate educacional. Já o projeto Milhomen (PL n. 1.880/1989), voltado exclusivamente à fixação do piso nacional com critérios objetivos de reajuste, não chegou a ser aprovado, em grande medida devido à descontinuidade política causada pela não reeleição de seus principais articuladores na legislatura seguinte (1991–1994) e à baixa prioridade conferida ao tema no contexto parlamentar da época. Assim, ambos os projetos foram formalmente arquivados ou descaracterizados, mas cumpriram papel estruturante ao sedimentar o conceito de piso nacional do magistério, criando as bases normativas e discursivas que, quase duas décadas depois, permitiram a aprovação da Lei nº 11.738/2008.

No governo Itamar Franco (1993–1994), o tema do PSPN ganhou centralidade política inédita, articulado à agenda do Plano Decenal de Educação para Todos e ao reconhecimento de que a universalização do ensino fundamental dependia da valorização docente. Sob a condução do ministro Murílio Hingel, o MEC abriu canais institucionais de diálogo com entidades representativas, resultando na criação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e,

sobretudo, na assinatura do Pacto pela Valorização do Magistério, em outubro de 1994, que previa explicitamente a implantação de um piso salarial nacional, com valor mínimo e preservação do poder aquisitivo. Após, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), embora o discurso da qualidade da educação permanecesse, houve uma ruptura com o pacto firmado, pois a gestão federal passou a reconfigurar o conceito de piso, deslocando-o de um direito nacionalmente garantido para a lógica de médias salariais e de focalização no ensino fundamental, por meio do Fundef. Essa inflexão implicou o esvaziamento do PSPN como política nacional de valorização do magistério e a desresponsabilização direta da União, adiando a efetiva institucionalização do piso, que somente ocorreria anos depois, em outro contexto político (Vieira, 2012).

Por fim, nos governos Lula (2002–2008), diferentemente das gestões anteriores, o PSPN deixou de ser apenas objeto de pactuações políticas frustradas ou de promessas programáticas e passou a constituir-se como direito positivo, com a aprovação da Lei n. 11.738/2008. Conforme analisa Vieira (2012), esse período foi marcado pela retomada do diálogo institucional com as entidades representativas do magistério e pela revalorização da atuação da União na coordenação das políticas educacionais, especialmente após a substituição do Fundef pelo Fundeb, que ampliou o financiamento da educação básica e criou condições materiais para a implementação do piso (o que será detalhado na próxima Seção).

Cabe destacar, que a valorização profissional como um conceito multidimensional e indissociável, não se restringe apenas ao aspecto financeiro da remuneração. De acordo com as propostas defendidas pelos trabalhadores e debatidas em fóruns nacionais, o reconhecimento do magistério pressupõe a combinação, conforme alusão anterior, entre o piso salarial, a estruturação de planos de carreira, a formação inicial e continuada e a garantia de condições de trabalho adequadas. Um dos pontos centrais desse debate foi a composição da jornada de trabalho, defendendo-se o regime de 40 horas com reserva de tempo para atividades extraclasse como requisito fundamental para a qualidade da educação (Vieira, 2012; 2016).

Outro aspecto relevante, diz respeito à atuação da CNTE para a consolidação da Lei do Piso, começando pela articulação política que vinculou a viabilidade do piso ao novo financiamento do Fundeb e passando pela elaboração

de estudos técnicos que comprovaram a exequibilidade econômica da proposta. A Confederação travou uma batalha conceitual decisiva para definir o piso como vencimento básico, evitando que gratificações temporárias diluíssem o salário inicial, e manteve uma pressão social constante no Congresso por meio de marchas e audiências públicas que garantiram a tramitação do projeto. Essa trajetória de vigilância contínua contra pressões de gestores culminou na Lei n. 11.738/08, que assegurou não apenas o valor financeiro, mas a tríade da valorização composta por salário base, jornada com tempo extraclasse e atualização anual (Vieira, 2012; Fernandes, M. D.; Rodrigues, 2011). Abaixo, no Quadro 25, um compilado acerca da participação da CNTE.

Quadro 25 – Atuação da CNTE para consolidação da Lei do Piso

Política e estrutural (2002–2006)	**Articulação inicial:** inserção do PSPN na agenda política; **Condição prévia**: defesa da superação Fundef pelo Fundeb (único mecanismo de financiamento capaz de sustentar o Piso); **Campanha estratégica:** lançamento “Diga não à corrupção e sim à educação - Aprove o Fundeb” em 2005, vinculando o fundo à obrigatoriedade do Piso.
Técnica e elaboração (2007)	**Estudo/viabilidade:** estudo exploratório em 10 estados/todas regiões/BR para analisar o impacto financeiro nas redes; **Cálculo/valor:** resgate do valor fixado no "Pacto pela Valorização do Magistério" (R$ 300,00), atualizado para R$ 1.050,00 pelo ICV/Dieese; **Definição:** piso como vencimento básico (salário base), combatendo ideia de “remuneração total” que incluiria gratificações.
Mobilização e pressão (2007–2008)	**Ações**: Organização “Marcha Nacional pelo Piso”, caravanas semanais ao CN; **Presença legislativa**: participação audiências públicas em 13 estados, garantindo ao relator ouvir a base social; **Vigilância**: pressão direta sobre parlamentares para garantir a inclusão de aposentados e a revisão anual do valor no texto da lei.
Consolidação Julho/2008)	**Vitória conceitual**: Aprovação do substitutivo que consolidou a “tríade da valorização”: salário (vencimento), jornada (com tempo extraclasse) e formação profissional; **Sanção da Lei:** Conclusão do processo com a assinatura da Lei n. 11.738/08, estabelecendo um referencial nacional de reconhecimento profissional.

Fonte: Sistematizado a partir de Vieira (2012); Fernandes, M. D.; Rodrigues (2011).
Elaborado pela autora (2025).

Dada a sua participação política, a CNTE foi um dos atores de fundamental importância para a garantia do piso para a categoria docente, como demonstra o Quadro anterior. Dessa forma, a implementação nacional do PSPN, embora

formalizada como princípio constitucional desde 1988, enfrentou décadas de resistência fundamentada em interpretações rígidas acerca do pacto federativo. Essa barreira histórica só foi superada com a transição do modelo de financiamento educacional, fator determinante para a viabilidade do piso. Enquanto a vigência do Fundef limitava-se ao ensino fundamental e promovia um nivelamento salarial por baixo, a instituição do Fundeb permitiu a articulação de recursos para toda a educação básica. Essa nova estrutura financeira proveu o suporte necessário para que governadores e prefeitos demonstrassem maior abertura política à proposta, aceitando a redistribuição de responsabilidades e a unificação do vencimento básico sob uma lógica de cooperação entre os entes federados.

Em suma, a trajetória histórica do Piso Salarial Profissional Nacional revela que sua instituição não foi um ato isolado de benevolência estatal, mas o desfecho de um processo de maturação democrática iniciado em 1988. A superação das resistências baseadas no pacto federativo, viabilizada pela transição para o modelo de financiamento do Fundeb, permitiu que a demanda histórica por dignidade docente ganhasse contornos de obrigatoriedade legal. Uma vez estabelecidos o panorama histórico e as condições políticas que fundamentaram a formulação do PSPN, destacando o significativo movimento dos atores (individuais e coletivos), procede-se agora à análise de sua construção normativa e dos dispositivos que compõem a Lei n. 11.738/2008.

3.2 A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PSPN: A LEI N. 11.738/2008

O percurso da formulação da Lei do Piso, configura-se como um processo de longa duração, permeado por tensões políticas, mobilização sindical e intensas disputas conceituais (Vieira, 2012; Fernandes M.D.; Rodrigues, 2011; Camargo; Jacomini, 2011). De acordo com a exposição, na contextualização histórica precedente, a articulação dos atores políticos em torno dessa bandeira de luta pela valorização profissional docente revela uma trajetória extensa e complexa, que percorreu décadas de embates até culminar na efetiva legislação.

Neste cenário, a Constituição Federal de 1988, representou um marco inicial ao estabelecer, no art. 206, os princípios fundamentais do ensino, embora o dispositivo específico do Piso tenha enfrentado resistências jurídicas e políticas relacionadas à autonomia federativa de estados e municípios. Anteriormente,

destaca-se o Acordo Nacional de Educação para Todos (1994), firmado no governo Itamar Franco, que previa um piso de R$ 300,00 e o Pacto pela Valorização do Magistério. Contudo, durante a vigência do Fundef, a política educacional priorizou o incremento da média salarial em detrimento da instituição de um piso nacional unificado, o que aprofundou as divergências e o rompimento com o movimento sindical (Vieira, 2012).

A retomada das discussões acerca do Piso no início da década de 2000 foi impulsionada pela agenda de transição do Fundef para o Fundeb, o que possibilitou uma compreensão mais sistêmica do financiamento da educação básica. Conforme observa Abicalil (2008), a inclusão do PSPN na Constituição exigia, complementarmente, a definição de um regime de colaboração financeira entre os entes federados para viabilizar o pagamento do magistério. Essa necessidade de um "esquema de distribuição de encargos" (ABICALIL, 2008, p. 68) encontra respaldo na LDB, que atua como suporte legal ao prever instrumentos de financiamento e garantir a valorização profissional como pilar dos planos de carreira, tornando exequível a implementação do piso nacional.

Segundo Vieira (2012), a base legal decisiva deste período foi a aprovação da EC n. 53/2006, ao alterar o artigo 206 da CF/1988 para estabelecer o piso salarial profissional "**nacional**", bem como remeter à lei regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação a fixação de prazo para a edição da lei do piso. No Quadro 26 a mudança é detalhada.

Quadro 26 – O PSPN antes e depois da EC n. 53/2006

Redação original da CF/1988	Redação pós EC n. 53/2006
Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: **[...] V -** valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com **piso salarial profissional** e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; [...] (Brasil, 1988, grifo da autora).	**Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:** **[...] 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) (Vide Lei nº 14.817, de 2024) [...] **VIII - piso salarial profissional <u>nacional</u>** para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) [...] (Brasil, 1988, grifo da autora).

Fonte: Portal da Legislação (Brasil, 2025). Elaborado pela autora (2025).

Nestes termos, a EC n. 53/2006 alterou diversos artigos da Constituição Federal e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para garantir o financiamento de todas as etapas da educação básica no Brasil por meio da política de fundos. Por meio dela, a criação do Fundeb e o estabelecimento das diretrizes para os planos de carreira do magistério público e para a fixação do piso salarial profissional nacional. Assim, a emenda deu nova redação ao inciso V do art. 206 da CF/1988, alterando a denominação “profissionais de ensino” para “profissionais da educação escolar”, e inseriu no inciso VIII o “piso salarial profissional nacional” para a categoria, com prazo para sua fixação por meio de lei específica (Brasil. 1998).

O caminho legislativo para ter como resultado a Lei n. 11.738/2008 foi marcado por muitos embates. O ponto central da disputa residia no conceito de “piso”: enquanto os trabalhadores defendiam que o valor deveria incidir sobre o **vencimento básico** inicial da carreira, muitos governadores e prefeitos argumentavam que deveria ser considerado como **remuneração global** (incluindo gratificações e abonos) para reduzir o impacto fiscal. Além disso, a definição de uma jornada de trabalho que reservasse 1/3 do tempo para atividades extraclasse foi outro eixo de tensão, sendo defendida como um fator essencial para a qualidade do ensino, mas contestada por gestores devido à necessidade de contratação de mais profissionais para suprir o tempo de planejamento e outras atividades. Por fim, a abrangência do piso também gerou discussão, deixando à margem os demais trabalhadores da educação.

Na Câmara dos Deputados, a tramitação da Lei do Piso passou por um debate exaustivo em quatro comissões essenciais, que foram fundamentais para definir os pilares jurídicos e financeiros da proposta. Enquanto a **Comissão de Educação e Cultura** consolidou o entendimento de que o piso deveria ser aplicado sobre o vencimento básico inicial, a **Comissão de Trabalho** assegurou a isonomia ao estender o benefício aos aposentados. Paralelamente, a viabilidade econômica foi garantida na **Comissão de Finanças e Tributação** por meio da inclusão da complementação da União a municípios com dificuldades orçamentárias — medida que serviu de blindagem jurídica —, ao passo que a **Comissão de Constituição e Justiça** selou o acordo político pela manutenção da jornada de um terço para planejamento, superando resistências quanto ao impacto administrativo dessa carga horária (Vieira, 2012).

Já no Senado Federal, o processo ocorreu de forma mais célere, beneficiado por discussões acumuladas em projetos anteriores e pelo protagonismo de senadores como Cristovam Buarque e Ideli Salvatti. Buarque defendeu a visão do professor como um “ente federal” inserido em uma carreira nacional, enquanto Salvatti articulou a defesa da “hora-atividade”, vinculando o tempo de estudo fora de sala diretamente à qualidade do ensino. Estrategicamente, o Senado optou por manter a essência do texto aprovado pelos deputados para evitar que a matéria retornasse à Câmara, o que acelerou a sanção presidencial e instituiu um marco histórico e inédito para a valorização do magistério público em todo o território brasileiro (Vieira, 2012).

Neste contexto, antes de sua aprovação, a Lei teve uma tramitação marcada por intensos conflitos de interesses entre o movimento sindical — liderado pela CNTE — e gestores estaduais e municipais. Consoante menção anterior, a articulação da CNTE foi determinante para a consolidação da política do piso. Em contrapartida, importante destacar a pressão exercida por gestores públicos e suas representações nas comissões parlamentares, visando flexibilizar as obrigações impostas pela nova legislação. Entidades como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) alegaram buscar salvaguardas para autonomia federativa e o equilíbrio fiscal, classificando a proposta como um “engessamento” das contas públicas. Essa resistência compeliu o Congresso e o Governo Federal a incluírem mecanismos de compensação, a exemplo do auxílio financeiro da União aos entes que comprovassem insuficiência de recursos, buscando conciliar a valorização do magistério com a realidade orçamentária local.

A movimentação política envolvendo o Piso Salarial Profissional Nacional durante o Governo Lula (2003-2010) pode ser compreendida através dos seguintes marcos políticos e legislativos:

Quadro 27 – Percurso PSPN no Governo Lula

Expectativas (2002-2003):	Lula é eleito com apoio massivo da CNTE e da CUT, gerando grande expectativa para a instituição do piso do magistério; O debate é inicialmente retardado devido à priorização de um rígido ajuste fiscal e da Reforma da Previdência, que gerou conflitos diretos com o movimento social organizado.
Estratégia e Base de Financiamento (2005-2006):	A CNTE percebe que a viabilidade do Piso depende da superação do Fundef por um mecanismo mais amplo de distribuição de recursos; O movimento sindical condiciona o apoio à aprovação do Fundeb à inclusão da creche, à garantia de participação financeira da União e à fixação de um prazo para a lei do Piso.
Consolidação Normativa (2006):	EC n. 53/2006: altera o art. 206 da CF/1988 para incluir o PSPN como princípio do ensino e estabelece, no art. 60 do ADCT, o prazo de 1 ano para sua fixação em lei específica; Medida Provisória n. 339/2006: governo utiliza este instrumento para sinalizar o compromisso político de enviar o PL no prazo determinado.
Trâmite Legislativo e Negociações (2007-2008):	Em março de 2007, o governo envia o **PL n. 619/2007** ao CN; Ocorrem intensas negociações entre o MEC, a CNTE, a CNM, Consed (secretários estaduais) e a Undime (secretários municipais); O debate centra-se na viabilidade financeira de estados e municípios frente ao valor proposto pelo movimento sindical.
Resultados e Implementação (2008):	Aprovação e sanção da Lei n. 11.738/2008, que regulamenta o PSPN; A instituição do Fundeb torna-se o fator estrutural que permite a aceitação da lei pelos entes federados, devido à previsão de aporte de recursos da União.

Fonte: Sistematizado a partir de Vieira (2012); Camargo et al. (2009).
Elaborado pela autora (2025).

Este percurso revela que, embora o PSPN estivesse na agenda desde 2002, a sua concretização exigiu mais tempo de amadurecimento tático, vinculando a garantia salarial à reforma estrutural do financiamento da educação básica. Em 2008, ao regulamentar a alínea "*e*" do inciso III do *caput* do art. 60 do ADCT, foi finalmente – aprovada por unanimidade a Lei n. 11.738, a qual – institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, definindo o piso como o valor mínimo abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem fixar o vencimento inicial das carreiras para uma jornada máxima de 40 horas semanais (Brasil, 2008).[20]

Ao ser promulgada, a lei fixou o piso em R$ 950,00 para profissionais com formação de nível médio, modalidade Normal. Um aspecto fundamental da norma é a organização da jornada de trabalho, que limita a 2/3 da carga horária o tempo de interação com os educandos, reservando o 1/3 restante para atividades de

[20] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 04 jan. 2026.

planejamento e estudo (extraclasse). É importante ressaltar que a lei garante a proporcionalidade do piso para profissionais com cargas horárias distintas (Brasil, 2008).

Conforme a referida norma, profissionais do magistério público da educação básica são aqueles que desempenham as atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares, nas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela LDB (Brasil, 2008). Dessa forma, a lei não incluiu os demais trabalhadores da educação.

Outra determinação da Lei do Piso é o período e o critério de atualização do valor: deve ser corrigido no início de cada ano, no mês de janeiro, a partir de 2009, utilizando o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno definido pelo Fundeb, nos termos da Lei no 11.494/2007, posteriormente revogada pela Lei n. 14.113/2020 que estabeleceu o Fundeb permanente (Brasil, 2007; 2008; 2020).

No tocante à implementação, pela previsão legal, deveria ocorrer de forma gradual entre 2008 e 2010, para que os entes subnacionais adequassem seus orçamentos até a integralização total do vencimento inicial. E ainda, reconhecendo as desigualdades regionais, a lei previu a possibilidade de complementação da União dos recursos para a integralização do piso nos casos em que o ente federativo (Estado ou Município) não tivesse disponibilidade orçamentária própria, após a aplicação dos recursos vinculados à educação (Brasil, 2008).

Por fim, a legislação estipulou o prazo de 31 de dezembro de 2009 para que todos os entes federados elaborassem ou adequassem seus Planos de Carreira e Remuneração para cumprir o piso nacional. Os benefícios do piso abrangem às aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério, conforme as regras de paridade estabelecidas (Brasil, 2008).

Contudo, a sanção da Lei n. 11.738/2008 não encerrou as tensões políticas e federativas que marcaram sua gênese. Pelo contrário, os embates anteriormente relatados persistiram e transpuseram a arena legislativa, culminando no chamamento do Poder Judiciário para mediação do conflito. Detalho a seguir esse novo capítulo de resistência, agora no âmbito da judicialização da política, materializado em questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal.

3.3 AS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS E A AFIRMAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DO PISO

Ao abordar, no capítulo anterior, a organização do Poder Judiciário, mencionei que o sistema jurídico brasileiro adota o modelo híbrido de controle de constitucionalidade, composto pelas vias difusa e concentrada. No âmbito do controle abstrato (concentrado), a competência é privativa do Supremo Tribunal Federal para oferecer respostas definitivas às demandas constitucionais. Para tanto, o texto Constitucional indica os sujeitos autorizados a provocar a jurisdição constitucional e questionar a validade das normas.

A legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), é restrita aos atores elencados no art. 103, da CF/1988. Esse rol taxativo de legitimados abrange os chefes do Executivo (Presidente da República e Governadores), as mesas diretoras do Legislativo (Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas), além de órgãos e entidades com representatividade jurídica e social, como o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), partidos políticos com representação no Congresso Nacional e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (Brasil, 1988).

A Lei n. 11.738/2008 foi promulgada, e em seguida, tornou-se objeto de intenso questionamento judicial por meio da ADI 4.167, movida pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará. Os entes subnacionais alegavam que a União extrapolava sua competência ao definir que o piso deveria incidir sobre o vencimento básico inicial — e não sobre a remuneração global —, o que, somado à reserva de 1/3 da jornada para planejamento, comprometeria o equilíbrio fiscal local e feriria a autonomia dos estados e municípios.

Esse embate jurídico, um dos mais relevantes da história recente da Suprema Corte, polarizou o debate público nacional. De um lado, os gestores públicos alertavam para o risco de colapso financeiro das folhas de pagamento; de outro lado, a CNTE e entidades de classe defendiam a lei como pilar essencial da valorização do magistério e da qualidade do ensino.

Nessa ADI, ingressaram como *Amicus Curiae*, confederações e sindicatos da categoria do magistério, interessados no desfecho do julgamento: a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SISMMAC); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO); o Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Fortaleza (SINDIFORT).

Recordando, o termo *Amicus Curiae* designa o “amigo da Corte”, uma figura jurídica que atua como colaborador do Judiciário. Trata-se da intervenção de um terceiro — pessoa física, jurídica ou entidade especializada — que, embora não seja parte direta no processo, possui representatividade e conhecimento técnico sobre o tema em discussão. Logo, sua função principal é fornecer subsídios e informações qualificadas em causas de relevante interesse social, permitindo que o Tribunal profira decisões mais fundamentadas e próximas da realidade dos grupos impactados.

O julgamento da ADI 4.167 aconteceu em dois momentos, sendo o primeiro o julgamento do pedido de medida cautelar em dezembro de 2008. Na ocasião, o relator da ADI, Ministro Joaquim Barbosa, apresentou as divergências da lei questionadas pelos governadores, organizando-as em três aspectos: a) alcance da expressão “piso”: se limitado ao valor pago como vencimento básico inicial da carreira ou estendido ao vencimento global; b) fixação da carga horária de trabalho; c) cronograma de aplicação do piso salarial. No Quadro, transcrevo os dispositivos da Lei do Piso que foram objeto de questionamento.

Quadro 28 – Dispositivos questionados na ADI 4.167

Art. 2º *O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.* ***§ 1º*** *O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (Brasil, 2008).*
Art. 2º, § 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. (Brasil, 2008)*
Art. 3º *O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte* *:* ***II****- a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;* ***III*** *– a integralização do valor de que trata o art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.* ***Art. 8º*** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Brasil, 2008).*

Fonte: Brasil (2008). Elaborado pela autora (2025).

Assim, por maioria, o STF deferiu parcialmente o pedido dos governadores para determinar que, até o julgamento final, o “piso” fosse interpretado como remuneração global (vencimento básico acrescido de vantagens) em vez de vencimento básico inicial, além de suspender a eficácia da hora-atividade (reserva de 1/3 da jornada para planejamento). Com fundamentação na preservação do pacto federativo e na proporcionalidade dos gastos públicos, a Corte também fixou o início da vigência das obrigações financeiras para 1º de janeiro de 2009, visando garantir segurança jurídica e previsibilidade orçamentária aos entes federados diante do novo marco normativo (Brasil, 2008).[21]

O segundo momento, em 2011, foi o julgamento do mérito da ADI 4167, quando o Supremo Tribunal Federal consolidou **a plena constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008**, revertendo o entendimento provisório da fase cautelar para

[21] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167 MC/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 29 out. 2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2024.

assegurar uma vitória histórica ao magistério. A Corte reafirmou a competência da União para instituir normas gerais que utilizem o piso como instrumento de valorização profissional, declarando que **o valor estabelecido deve corresponder ao vencimento básico inicial da carreira**, e não à remuneração global, impedindo que gratificações variadas fossem computadas para atingir o mínimo legal. Além disso, o STF **validou a reserva de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse (hora-atividade)**, entendendo que tal medida não fere o pacto federativo, mas sim garante a qualidade do ensino e as condições adequadas para o planejamento docente. Por fim, **houve a perda parcial do objeto quanto ao escalonamento de prazos, uma vez que o cronograma de implementação já havia se exaurido**, mantendo-se a lei como o parâmetro nacional obrigatório de remuneração e jornada (Brasil, 2011).[22]

Apesar do desfecho da ADI 4.167 com entendimento da constitucionalidade do PSPN, consolidando que a fixação do piso pela União não viola a autonomia dos entes federados, a execução da norma gerou novos embates jurídicos. Estados e municípios, por meio de embargos de declaração, buscaram esclarecer o marco inicial da obrigatoriedade e os critérios de aplicação. Em decisão de modulação de efeitos, o STF estabeleceu que **a Lei n. 11.738/2008** passou a ser **plenamente aplicável, com base no vencimento básico, a partir de 27 de abril de 2011**. Embora a decisão tenha ratificado o piso como valor mínimo obrigatório e o seu reajuste anual vinculado ao crescimento do Fundeb, o Tribunal não determinou a sua extensão automática a todos os níveis da carreira, remetendo a aplicação do escalonamento aos planos de cargos e salários de cada ente. Ainda assim, o desfecho representou uma vitória histórica para o magistério ao transformar o piso em uma garantia jurídica concreta de valorização profissional (Brasil, 2013).[23]

O PSPN tornou-se, novamente, alvo de controvérsia, desta vez na ADI 4.848. Embora a constitucionalidade do piso tivesse sido confirmada na ADI 4.167, a nova ação buscava debater a forma de reajuste do piso salarial, um ponto que gerou grande debate e apreensão entre estados, municípios e profissionais da

---

[22] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 27 de abril de 2011. Diário da Justiça Eletrônico, n. 162, publicado em 24 ago. 2011. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2024.

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167 ED/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, n. 195, publicado em 4 out. 2013. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 04 jan. 2026.

educação. A ADI 4.848, ajuizada pelo Governo de Santa Catarina, tinha como foco principal a validade da Portaria Interministerial MEC/MF n. 8/2012, que regulamentou o reajuste anual do PSPN. A ação sustentava que a vinculação do reajuste ao mesmo critério de atualização do Fundeb, operacionalizada por ato infralegal, extrapolaria os limites da Lei n. 11.738/2008 e do entendimento firmado pelo STF na ADI 4.167, a qual reconheceu a constitucionalidade do piso, mas não definiu de modo expresso o critério de sua atualização anual. Ademais, o Estado alegava que a ausência de lei específica para disciplinar o reajuste do PSPN produziria insegurança jurídica e comprometeria a autonomia financeira dos entes subnacionais, ao impor obrigações orçamentárias sem a correspondente definição legislativa (Brasil, 2021).[24]

A ADI 4.848 consolidou a **constitucionalidade do mecanismo de atualização anual do PSPN**, validando o parágrafo único do art. 5º da Lei n. 11.738/2008. O STF decidiu que o reajuste vinculado ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno (VAAF) do Fundeb é legítimo, rejeitando as alegações de governadores sobre violação à autonomia federativa ou à reserva de lei. Para a Corte, o ato do Ministério da Educação que divulga os índices não cria um novo aumento, mas apenas executa um critério já estabelecido em lei federal, sendo uma ferramenta essencial para garantir a valorização do magistério e impedir a corrosão inflacionária do valor mínimo nacional. A partir de então, os reajustes passaram a ser anuais e definidos por portarias ministeriais, que se tornaram o principal instrumento para a atualização do PSPN. Em suma, a ADI 4848, embora não tenha alterado a constitucionalidade do piso, mudou a forma como ele era reajustado, consolidando a importância do diálogo e da negociação entre o governo federal e os estados para a aplicação das leis educacionais. Ademais, firmou-se a "**Tese"**[25]: "**É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica**" (Brasil, 2021).

---

[24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.848/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 11 de fevereiro de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 42, publicado em 5 mar. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 04 jan. 2026.

[25] Nesse caso, "**Tese**" significa a "proposição firmada no julgamento de mérito de tema da repercussão geral. As teses são firmadas tanto nos julgamentos de mérito quanto nos julgamentos realizados no Plenário Virtual nos quais se declara a ausência de repercussão geral" (Brasil STF, 2025). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendarg. Acesso em: 06 jan. 2025.

Em resumo, a jurisprudência firmada pelo STF na ADI 4.167 consolidou a natureza do piso como vencimento básico e a composição da jornada de trabalho; e na ADI 4.848, centrada na validade jurídica do mecanismo de reajuste anual.

Quadro 29 – Teses ADI 4.167 e 4.848

Ação	Objetivo principal	Tese/Conclusão principal
ADI 4.167 (2011)	**Natureza do Piso e Jornada**	É constitucional a norma que fixa o piso sobre o vencimento básico e reserva 1/3 da jornada para atividades extraclasse.
ADI 4.848 (2021)	**Critério de Atualização**	É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização (reajuste anual via VAAF/Fundeb) do piso nacional.

Fonte: Brasil, 2011; 2021. Elaborado pela autora (2025).

A despeito das decisões proferidas pela instância máxima do Judiciário brasileiro, governantes estaduais e municipais mantiveram a retórica da insuficiência econômica como justificativa para o descumprimento do piso. Para Farenzena (2022a), no âmbito dos governos estaduais, o pagamento do PSPN serviu inclusive como “pretexto para aprofundar políticas irresponsáveis de municipalização do ensino fundamental”. Essa resistência reflete um histórico de negligência, visto que, embora o PSPN tenha sido inserido como princípio constitucional ainda em 1988, sua materialização legal e prática foi protelada por mais de duas décadas (Bollman; Bassi, 2015). Nesse intervalo, a pauta sobreviveu estritamente como uma bandeira de luta da CNTE, de seus sindicatos filiados e de setores comprometidos com a valorização do magistério.

Nesse contexto, Vieira (2012) esclarece que, embora o argumento financeiro tenha sido o principal entrave para a implementação dessa política, a instituição do Fundeb viabilizou a redistribuição de recursos e a participação direta da União no financiamento da educação básica. Contudo, a autora adverte que, mesmo mitigada a questão orçamentária, subsiste um impasse mais profundo relacionado ao “papel do Estado na distribuição da riqueza e da renda pela via dos impostos” (Vieira, 2012, p. 184). Assim, a garantia de uma remuneração digna para os profissionais da educação permanece como um projeto em constante disputa na sociedade.

Partindo dessa premissa, a compreensão da valorização profissional como um “projeto em disputa” (Vieira, 2012) permite analisar o tema para além da

dimensão estritamente salarial. Essa perspectiva ilustra que, apesar da evolução dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, a implementação de políticas como o PSPN ainda enfrenta barreiras estruturais. Tais entraves decorrem do conflito de valores sociais e de divergências quanto à própria concepção do direito à educação, evidenciando que a letra da lei, isoladamente, não encerra as tensões políticas e ideológicas que moldam a educação pública. Antes de finalizar este segmento da presente tese, é de pontuar o que ocorreu com a previsão de complementação da União para pagamento do piso. Assim preceitua a Lei n. 11.738/2008:

> Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[26] e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.
>
> § 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.
>
> § 2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos (Brasil, 2008).

Após tentativas de fixar regulamentação para que se efetivassem as solicitações e o exame das mesmas, foi estabelecido, pelo MEC, a distribuição de 10% dos recursos da complementação da União ao Fundeb vigente até 2020 para complementar recursos para pagamento do piso, restrito aos fundos estaduais beneficiários da complementação. Este 10% chegavam aos cofres estaduais e municipais por ocasião do ajuste anual do Fundeb (abril do ano subsequente ao do exercício fiscal correspondente). Ou seja, esta complementação de fato não se efetivou por meio de solicitações e de seu aceite ou não, ficando restringida ao aproveitamento de 10% dos recursos da complementação para transferência a todos os entes dos fundos estaduais dela beneficiários.

Tecidas tais considerações, faz-se necessário tratar do financiamento da educação. Afinal, a materialização da valorização docente e o cumprimento do piso

[26] Se refere a 10% da complementação da União ao Fundeb que poderiam ser destinados a programas da qualidade da educação.

nacional dependem, intrinsecamente, da arquitetura orçamentária e da distribuição de recursos que sustentam as políticas públicas educacionais no país, o que exploro na seção seguinte.

3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: O PAPEL DO FUNDEB NA EFETIVAÇÃO DO PSPN

No âmbito da trajetória de formulação e implementação do PSPN, o financiamento da educação constitui o elemento material indispensável à efetivação do direito à valorização do magistério. Assim, esta seção não se propõe a analisar o financiamento da educação como objeto autônomo de política pública, mas a examinar o papel específico do Fundeb como instrumento central de viabilização da política do piso, situando-o no contexto do federalismo cooperativo e das transformações recentes da governança educacional.

Ao analisar a política de fundos para o financiamento educacional, torna-se imprescindível fundamentar a discussão na organização do Estado brasileiro e no reconhecimento da educação como um direito social (art. 6º, CF/1988). Sob a ótica da classificação geracional, os direitos sociais são compreendidos como de segunda dimensão, o que exige do Poder Público prestações positivas (Silva J., 2004) e “uma presença mais forte do Estado” (Vieira, 1999, p. 23) para a sua efetiva realização. No campo do financiamento, essa “presença forte” traduz-se na obrigatoriedade de aportes financeiros constantes e vinculados, capazes de transpor o direito do plano normativo para a realidade factual.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”, estabelecendo que sua promoção deve ocorrer em colaboração com a sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho (Brasil, 1988). Contudo, a consecução de tais objetivos depende da existência de mecanismos redistributivos de recursos — como o Fundeb —, essenciais para equalizar as oportunidades educacionais entre os distintos entes subnacionais. É nesse ponto que o Fundeb se consolida como elemento estruturante do financiamento da educação básica e, consequentemente, da política de valorização do magistério.

A literatura especializada (Pinto, 2014; Farenzena, 2022) enfatiza que o financiamento da educação deve ser compreendido como política pública redistributiva, atravessada por regras institucionais, disputas federativas e limites estruturais do federalismo fiscal brasileiro. O Fundeb, nesse sentido, não se reduz a um mecanismo técnico de alocação de recursos, mas configura-se como um instrumento de ação pública voltado à redução das desigualdades territoriais, ainda que de forma incompleta e tensionada. Conforme destaca Farenzena (2020), embora a política de fundos tenha ampliado a capacidade de financiamento da educação básica, persistem descompassos significativos entre as responsabilidades atribuídas aos entes subnacionais e suas efetivas capacidades fiscais, o que impacta diretamente a implementação de políticas nacionais como o PSPN.

A efetivação do direito à educação demanda, portanto, a consolidação de mecanismos que garantam a sustentabilidade orçamentária das redes públicas. A educação básica obrigatória constitui-se como direito público subjetivo, o que gera responsabilidade direta da autoridade competente em caso de oferta irregular ou inexistente (Brasil, 1988). Essa responsabilidade não se limita ao acesso, mas envolve a garantia de qualidade, no sentido de condições adequadas de oferta, o que pressupõe financiamento adequado da valorização dos profissionais da educação. Nesse contexto, a política do piso nacional emerge como elemento central de custeio dentro da lógica de colaboração financeira estruturada pelos fundos.

A viabilização dos princípios de igualdade, gratuidade e padrão de qualidade (art. 206, CF/1988) está intrinsecamente ligada à organização da República Federativa, formada pela união indissolúvel dos entes federados. Tal estrutura exige que o direito à educação seja operacionalizado por meio de um pacto que equilibre autonomia regional e unidade nacional. Araújo (2010) ressalta que a mera descentralização não é suficiente; sendo necessária uma interdependência baseada na repartição de responsabilidades, uma vez que a federação se estrutura sob o princípio da igualdade política de coletividades regionais profundamente desiguais do ponto de vista econômico e fiscal.

No plano jurídico, essa cooperação se expressa na competência concorrente para legislar sobre educação (art. 24, CF/1988), cabendo à União o estabelecimento de normas gerais, como a Lei do Piso, enquanto aos Estados

compete suplementar a legislação. Contudo, para que essa repartição de competências não permaneça no campo da abstração normativa, o federalismo brasileiro exige um regime de colaboração financeira capaz de assegurar que entes com distintas capacidades arrecadatórias consigam implementar políticas nacionais de valorização do magistério.

No caso específico do PSPN, a assimetria entre os entes federativos assume contornos ainda mais evidentes. A política de fundos contribuiu para um processo de municipalização não apenas das matrículas, mas também dos encargos financeiros associados à remuneração docente. Estudos sobre o Fundeb indicam que, embora a redistribuição de recursos tenha favorecido proporcionalmente os municípios, as desigualdades de arrecadação intraestaduais e entre estados não foram eliminadas (Farenzena, 2020). Assim, a implementação do piso salarial incide de forma desigual sobre redes municipais com capacidades fiscais limitadas, o que ajuda a explicar a recorrência de resistências administrativas e o uso do argumento financeiro como justificativa para o não cumprimento do PSPN, frequentemente deslocando o conflito para a arena judicial.

A dimensão fiscal desse federalismo impõe a aplicação mínima de receitas líquidas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 18% para a União e 25% para estados e municípios. A principal despesa de MDE é a remuneração dos profissionais da educação. Nesse cenário, o Fundeb, tornado permanente pela Emenda Constitucional n. 108/2020, consolidou-se como a principal política de financiamento da educação básica. Os fundos funcionam como mecanismos de redistribuição de recursos subnacionais com complementação da União, ampliada progressivamente, reforçando o papel federal na equalização de oportunidades educacionais.

Historicamente, o percentual destinado à remuneração evoluiu de modo significativo: o Fundef destinava 60% ao magistério do ensino fundamental; o Fundeb provisório manteve o percentual para o magistério da educação básica; e a regulamentação permanente (Lei n. 14.113/2020) ampliou o patamar para 70% para os profissionais da educação, categoria mais ampla do que o magistério Essa trajetória evidencia que a valorização docente e a implementação do PSPN estão indissociavelmente ligadas à política do Fundeb, que constitui a principal base material de sustentação da política salarial do magistério.

O Fundeb e o PSPN estão intrinsecamente ligados por um mecanismo legal de indexação, no qual a valorização do magistério depende diretamente da saúde financeira do fundo e no número de matrículas. O reajuste do piso salarial nacional não é definido de forma arbitrária, mas segue a variação percentual do valor mínimo por aluno (VAA) no âmbito do Fundeb. Isso significa que, se o valor por aluno cresce — seja pelo aumento da arrecadação de impostos ou pela redução do número de estudantes matriculados —, o piso dos professores também deve ser elevado na mesma proporção. Essa estrutura garante que os recursos destinados à manutenção do ensino reflitam diretamente na remuneração mínima dos profissionais, embora crie uma contenda federativa, pois estados e municípios com diferentes capacidades de arrecadação devem cumprir o mesmo patamar nacional de pagamento (Jacomini et al., 2020).

Entretanto, embora o Fundeb assegure percentuais mínimos de aplicação na remuneração, seus efeitos sobre a valorização docente são heterogêneos e, por vezes, contraditórios. Pesquisas empíricas no campo do financiamento e do trabalho docente indicam que a ampliação do financiamento não se traduz automaticamente em carreiras estruturadas, progressões salariais consistentes ou melhoria das condições de trabalho (Oliveira, 2010; Pinto, 2014; Farenzena, 2022; Gouveia; Souza, 2015). É recorrente, nesse processo, o fenômeno do achatamento das carreiras e da precarização dos vínculos, especialmente em redes municipais com menor capacidade fiscal (Camargo; Jacomini; Minhoto, 2012; Silveira et al., 2020). Desse modo, o financiamento, ainda que condição necessária, não é suficiente para garantir a efetividade substantiva do PSPN, o que reforça a compreensão de que a valorização do magistério depende de um arranjo mais amplo de governança, planejamento e regulação estatal.

Esse cenário, no plano normativo, foi significativamente reconfigurado com a Lei Complementar n. 220/2025, que instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE)[27], buscando superar a fragmentação histórica da política educacional e

[27] O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado do ministro da Educação, Camilo Santana, sancionou a Lei Complementar n. 220/2025, que institui o SNE. Em nota, segundo a assessoria de comunicação social do MEC, "[...] a medida fortalece as responsabilidades constitucionais individuais e compartilhadas da União, dos estados e dos municípios, além de promover um modelo coeso de articulação e colaboração entre as esferas na elaboração, na implementação, no monitoramento e na regulação das políticas públicas educacionais. [...] A instituição do SNE no governo do presidente Lula marca um feito histórico ao cumprir a legislação, o compromisso do Projeto de Educação que Transforma, o Relatório de Transição e o Plano Plurianual do MEC. A medida também atende às demandas que remontam ao Manifesto dos

estabelecer normas para a articulação dos sistemas de ensino em regime de colaboração. No novo paradigma, o financiamento assume função integradora central, devendo assegurar a equidade na aplicação de recursos por estudante, considerando custos diferenciados por etapas e modalidades. A assistência técnica e financeira da União passa a ser orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuado na Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), reconhecendo explicitamente a valorização profissional e o PSPN como dimensões dos padrões nacionais de qualidade.

Para sistematizar as diferenças e as possíveis complementaridades entre os principais instrumentos normativos que sustentam a política do Piso Salarial do magistério, apresento a seguir um Quadro comparativo entre o Fundeb permanente e o Sistema Nacional de Educação, considerando o caráter recente deste último e os desafios ainda em aberto para sua implementação.

Quadro 30 – Comparação normativa entre Fundeb e SNE

Critério de Comparação	Lei n. 14.113/2020 (FUNDEB Permanente)	Lei Complementar n. 220/2025 (SNE)
Natureza Jurídica	Instrumento de financiamento e redistribuição de recursos.	Instrumento de governo da educação e de articulação do regime de colaboração.
Papel do PSPN	Destina, no mínimo, **70% dos recursos** para a remuneração dos profissionais da educação básica.	Define o cumprimento do Piso como **padrão nacional de qualidade** e condição para assistência financeira.
Mecanismo de Cálculo	Baseia-se no Valor Aluno Ano (VAAF e VAAT).	Institucionaliza o **Custo Aluno Qualidade (CAQ)** como parâmetro para o financiamento equitativo.
Instância de Decisão	Gestão técnico-administrativa no âmbito do MEC* e do FNDE	Pactuação política e técnica na **Comissão Intergestores Tripartite (Cite)**.
Função da União	Complementação financeira (VAAF, VAAT e VAAR).	Assistência técnica e financeira vinculada à redução das desigualdades regionais e à garantia do padrão nacional de qualidade.

Fonte: Brasil (2020; 2025). Elaborado pela autora (2025).
Nota: *No âmbito do MEC é de destacar a atuação da Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade (CIF), com representantes das três esferas de governo.

Nessa comparação, embora o Fundeb assegure a base financeira indispensável à implementação do Piso, o Sistema Nacional de Educação propõe

Pioneiros da Educação de 1932 e foram discutidas ao longo de diferentes governos, no Congresso Nacional, em órgãos de controle, em instâncias de participação social e nas conferências nacionais de educação" (Brasil MEC, 2025). Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/governo-do-brasil-institui-sistema-nacional-de-educacao. Acesso em: 06 jan. 2026.

uma reorganização da governança federativa do financiamento cuja efetividade prática ainda depende de processos de pactuação, regulamentação infralegal e adesão dos entes subnacionais, mantendo em aberto as tensões que historicamente marcam a valorização do magistério no federalismo brasileiro.

Desse modo, ainda que o financiamento da educação passe a ser organizado no marco de dispositivos mais amplos de cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas de ensino, especialmente com a institucionalização do SNE, é o Fundeb que permanece como o principal mecanismo operativo de sustentação do PSPN. Sua centralidade na remuneração dos profissionais da educação evidencia que a implementação do piso salarial não depende apenas da vontade política local, mas de um arranjo federativo capaz de assegurar recursos vinculados e redistributivos. Essa dimensão financeira opera como eixo de articulação analítica que conduz à discussão sobre o planejamento estatal de médio e longo prazo, desenvolvida na próxima seção por meio da análise do Plano Nacional de Educação (2014–2024), especialmente da Meta 18.

3.5 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): META 18

No Estado Democrático de Direito brasileiro, a política educacional está estruturada por meio de planos decenais, conforme estabelece o art. 214 da Constituição Federal. Nesse cenário, o Plano Nacional de Educação consolida-se como o principal instrumento estratégico de planejamento. Balizado pela legislação, o PNE transcende a mera intenção governamental ao definir os resultados e metas que o país se compromete a atingir em um lapso temporal de dez anos. Dessa forma, o propósito visa assegurar que o desenvolvimento da Educação Básica e Superior ocorra de forma articulada e monitorada, fundamentando-se em compromissos pactuados no regime de cooperação federativa.

Historicamente, o país contou com dois planos nacionais desde a Constituição de 1988. O primeiro, instituído pela Lei n. 10.172/2001, vigeu até 2011, enquanto o segundo, estabelecido pela Lei n. 13.005/2014, permanecendo em vigor ainda em 2025. Embora a legislação previsse o encerramento deste último em junho de 2024, o Congresso Nacional, por meio da Lei n. 14.934/2024,

prorrogou sua validade até 31 de dezembro de 2025.[28] Importante notar que ambos os planos não foram construções isoladas, mas o processo resultante de debates legislativos e da ativa participação de diversos atores da sociedade civil, servindo como pilares para a formulação de políticas públicas em todos os níveis da federação. A formulação do PNE 2014-2025 se destaca por um processo de participação social mais intenso e capilarizado do que o anterior.

No primeiro Plano Decenal (2001-2011), observa-se um compromisso explícito com a valorização dos profissionais da educação. Em seus objetivos e prioridades, o plano já destacava a indissociabilidade entre a formação (inicial e continuada) e a garantia de condições dignas de trabalho, incluindo tempo para estudo, plano de carreira e, crucialmente, um salário digno com piso salarial próprio (Brasil, 2001).

No que tange ao plano atualmente em vigor, Lei n. 13.005/2014, a valorização dos profissionais da educação básica é materializada, primordialmente, pelas Metas 17 e 18, que versam sobre a estruturação das carreiras e a remuneração docente. A Meta 17 estabelece um compromisso de isonomia salarial, visando equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais do magistério da educação básica “ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (Brasil, 2014). Complementarmente, a Meta 18 estipula o prazo de dois anos para a implementação de planos de carreira em todos os sistemas de ensino, determinando que o PSPN deve ser o parâmetro balizador fundamental para a estruturação dessas carreiras na educação básica pública (Brasil, 2014).

No âmbito desta tese, o interesse recai em analisar a Meta 18, do PNE 2014-2024, que preconiza a estruturação dos planos de carreira e a garantia do piso salarial para os profissionais da educação pública. Para isso, utilizo os indicadores apresentados no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2024). É uma publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), documento que atende ao

[28] Objetivando dar continuidade ao ciclo de planejamento, o Ministério da Educação encaminhou ao Congresso Nacional, em junho de 2024, o Projeto de Lei n. 2.614/2024, que propõe as diretrizes para o novo Plano Nacional de Educação. Esse novo texto é o resultado de um denso processo de interlocução democrática, envolvendo representantes da sociedade civil e das diferentes esferas governamentais. Atualmente em análise no Senado Federal, a proposta reflete o amadurecimento das demandas educacionais da última década (Brasil, 2025). Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/pne/pne-2024-2034. Acesso em: 05 jan. 2025.

disposto no art. 5º, § 2º, da Lei n. 13.005/2014, consolidando-se como o instrumento oficial para aferir a evolução das metas do PNE 2014-2024. O relatório integra uma série histórica de publicações bianuais — iniciada em 2016 e com edições subsequentes em 2018, 2020, 2022 e 2014 — cujos dados constituem subsídios indispensáveis para o diagnóstico, a avaliação e o planejamento de políticas públicas educacionais no Brasil.

No entanto, observa-se uma nítida discrepância entre o aparato normativo de valorização do magistério e a realidade das redes públicas, evidenciada pelo não cumprimento da Meta 18 no prazo legal de 2016. A análise dos dados fornecidos ao IBGE em 2018 e 2021 revela que a política enfrenta um cenário de estagnação e retrocesso, no qual apenas 55,6% dos estados e 24,4% dos municípios atendem simultaneamente a todos os requisitos de carreira e remuneração (Brasil Inep, 2024). Essa dificuldade de avanço reflete a negação de garantias básicas, transformando a trajetória em direção a condições dignas de trabalho em um processo lento e insuficiente.

Outro fator que aprofunda a precarização do trabalho docente é a fragilidade dos vínculos empregatícios, uma vez que, em 2023, 52% dos postos nas redes estaduais eram ocupados por contratos temporários ou administrativos, superando os 48% de profissionais efetivos (Brasil Inep, 2024). Essa instabilidade estrutural soma-se ao descumprimento do PSPN, cujo atendimento nas redes estaduais regrediu de 70,4% para 59,3% entre 2018 e 2021. A Tabela 1, a seguir, detalha os indicadores que monitoram a Meta 18 e reforçam esse diagnóstico.

Tabela 1 – Indicadores de cumprimento da Meta 18

	Redes Estaduais		Redes Municipais	
	2018	**2021**	**2018**	**2021**
Possui **plano de carreira e remuneração** dos profissionais do magistério	100%	100%	95,7%	96,3%
Prevê limite máximo de **2/3 da carga horária docente em atividades de interação** com os educandos	85,2%	85,2%	74,2%	79,8%
Piso salarial da carreira do magistério público	70,4%	59,3%	74,2%	60,1%

Fonte: Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2024.
Elaborado pela autora (2025).

Os dados apresentados confirmam que, embora a existência formal de planos de carreira para o magistério seja quase universal, a implementação de seus pilares fundamentais é falha: 85,2% dos estados respeitam o limite de 2/3 da jornada para interação com educandos e apenas 59,3% cumprem o piso salarial como vencimento básico inicial. Esse cenário revela que a existência da norma não garante sua eficácia, especialmente quando os requisitos de remuneração e jornada são analisados de forma conjunta.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação[29], rede que articula centenas de grupos e entidades no campo da educação no Brasil, alerta que a Meta 18 permanece sem cumprimento integral, destacando a gravidade da ausência de dados atualizados que permitam monitorar com precisão o avanço real da política. Para superar esse apagão de informações, propõe a coleta bienal e sistemática de indicadores, seja por meio da reestruturação de pesquisas existentes ou pelo desenvolvimento de novos instrumentos que deem visibilidade às carências do setor (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024).

Portanto, os dados do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE reiteram o quadro crítico dos relatórios anteriores, evidenciando um abismo entre o texto legal e a prática administrativa. Além do atraso crônico, a defasagem informativa inviabiliza uma análise detalhada da situação, mascarando desigualdades regionais profundas, como as verificadas no Sudeste, onde apenas 12% dos municípios cumprem integralmente a meta.

Na prática, a recorrência dessa precarização exige a reivindicação de que o PSPN seja aplicado como piso e não como teto salarial, garantindo a progressão na carreira conforme a titulação. Torna-se imperativo assegurar a isonomia salarial em relação às demais carreiras do serviço público com nível de escolaridade equivalente, transformando o planejamento do PNE em resultados concretos de valorização docente (Brasil, Conae, 2024).

---

[29] “A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. [...] Hoje é considerada a **articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país**, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade” (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2025, grifo da autora). Disponível em: https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/. Acesso em: 05 jan. 2026.

A constatação do descumprimento sistemático da Meta 18 e o cenário de retrocesso observado nos últimos anos demonstram que a eficácia das políticas de valorização docente não depende apenas da existência de marcos legais, mas de um fluxo contínuo de suporte financeiro e institucional. Para compreender como esse hiato entre a norma e a prática se consolidou, fundamental reconstituir a trajetória histórica do PSPN, observando os marcos regulatórios que tentaram, ao longo das décadas, institucionalizar um patamar mínimo de dignidade remuneratória frente às resistências fiscais e federativas. A seguir, condenso os principais eventos da política do PSPN, desde sua gênese constitucional até as recentes controvérsias de implementação enfrentadas pelos entes subnacionais.

Quadro 31 – Trajetória do PSPN

ANO	LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO
1988	CF	O art. 206 estabelece a valorização dos profissionais da educação como um princípio do ensino. O artigo 60 do ADCT prevê um regime de piso salarial para professores.
1996	LDB Lei n. 9.394	Garante o piso salarial profissional para os professores da educação básica, mas sem definir valores específicos.
2006	EC n. 53	O Fundeb substitui o Fundef e amplia os investimentos na educação básica. O piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar passa a integrar os princípios do ensino.
2007	Lei 11.494	Regulamenta o Fundeb
2008	Lei n. 11.738 Lei do Piso	Fixa o PSPN para professores da educação básica pública com jornada de 40 horas semanais; determina que 1/3 da jornada do professor deve ser destinada a atividades extraclasse.
2011	ADI 4.167	O STF declara constitucional a Lei do Piso, determinando que o valor mínimo deve ser respeitado por estados e municípios
2012	Portaria MEC 8/2012	Portaria Interministerial MEC/MF n. 8/2012 regulamenta o reajuste anual com base no Fundeb. Intensifica-se o conflito federativo quanto ao índice de atualização.
2020	EC n. 108 Lei n. 14.113 - Novo Fundeb	Torna o Fundeb permanente e estabelece novas regras de financiamento, impactando a remuneração dos professores.
2021	ADI 4.848	"É constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica".
2022	Portaria MEC n. 67	Homologou o reajuste de 33,24% no PSPN para os profissionais do magistério da educação básica pública para o ano de 2022.
2023	Reajuste anual do piso – Lei n. 14.113; Portaria MEC n. 1.086	O critério de reajuste do piso salarial é mantido vinculado ao Fundeb, gerando debates entre governos estaduais e municipais; Portaria criou o Fórum do Piso Nacional do Magistério;[30]
2024	Piso salarial fixado em R$ 4.580,57	O MEC publica novo valor do PSPN, seguindo a regra de reajuste baseada no Fundeb. Alguns estados e municípios contestam a obrigatoriedade do reajuste, gerando disputas jurídicas.

Fonte: Brasil (1988;1996; 2006; 2007; 2008; 2011; 2020; 2021; 2022; 2023).
Elaborado pela autora (2025).

No Quadro 31, demonstro a evolução dos valores anuais do Piso do magistério desde a criação da Lei n. 11.738 em 2008 até 2024. Os valores

[30] Institui o Fórum Permanente para acompanhamento da implementação da política do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, com vistas ao fortalecimento do diálogo entre os dirigentes e os trabalhadores sobre a valorização dos profissionais em educação (Brasil, 2023).

correspondem ao salário mínimo para professores com jornada de 40 horas semanais.

Tabela 2 – Evolução do PSPN (2008-2024)

Ano	Valor nominal	Valor atualizado pelo IPCA*
2008	R$ 950,00	R$ 2.338,31
2009	R$ 950,00	R$ 2.243,66
2010	R$ 1.024,67	R$ 2.290,91
2011	R$ 1.187,08	R$ 2.488,75
2012	R$ 1.451,00	R$ 2.882,54
2013	R$ 1.567,00	R$ 2.943,04
2014	R$ 1.697,00	R$ 2.991,12
2015	R$ 1.917,78	R$ 3.059,72
2016	R$ 2.135,64	R$ 3.184,77
2017	R$ 2.298,80	R$ 3.334,59
2018	R$ 2.455,35	R$ 3.423,18
2019	R$ 2.557,74	R$ 3.452,85
2020	R$ 2.886,24	R$ 3.735,28
2021	R$ 2.886,24	R$ 3.373,07
2022	R$ 3.845,63	R$ 4.243,87
2023	R$ 4.420,55	R$ 4.660,07
2024	R$ 4.580,57	R$ 4.604,39

Fonte: Brasil MEC (2025). Elaborado pela autora (2025).
Nota: *Atualização Calculadora do Cidadão/Banco Central do Brasil. IPCA dez. 2024. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO. Acesso em: 23 jan. 2026.

Enfim, conforme indicado na abertura deste capítulo, a política do piso do magistério constitui um caso oportuno para aplicação do pentágono das políticas públicas proposto por Lascoumes e Le Galès (2012), na medida em que evidencia a política pública como um processo relacional, conflitivo e dinâmico, e não como simples execução de uma norma legal. O PSPN articula múltiplos atores, representações concorrentes, instrumentos de ação pública, instituições político-jurídicas e processos de implementação marcados por disputas recorrentes, especialmente no campo federativo e judicial. Analisá-lo por meio desse referencial (proposta realizada no Quadro 32) permite compreender por que, mesmo sendo um direito constitucionalizado e regulamentado por lei específica, sua efetivação permanece desigual, controversa e permanentemente renegociada no tempo, como demonstrarei na sequência, ao apresentar as fontes judiciais.

Quadro 32 – PSPN pela ótica do Pentágono das Políticas Públicas

Dimensão analítica (vértice do pentágono)	Elementos centrais no caso do PSPN
Atores	**Atores públicos**: MEC/União (normatização e financiamento parcial), governadores e prefeitos (responsáveis diretos pelo pagamento), Poder Legislativo (formulação legal), STF/Judiciário (controle de constitucionalidade e interpretação). **Atores coletivos**: CNTE (sindicatos docentes), UNDIME (dirigentes municipais), CONSED (dirigentes estaduais), tribunais de contas e burocracias locais de educação e finanças.
Representações	**Professores e sindicatos:** o piso como direito, dignidade profissional, valorização do magistério e justiça social. **Gestores estaduais e municipais**: o piso como impacto fiscal elevado, risco à governabilidade e ameaça ao equilíbrio orçamentário. **Conflito estruturante**: educação como gasto social *versus* educação como gasto a ser contido.
Instituições	Federalismo e federalismo na educação. Organização do Estado. Organização nacional da educação. Constituição Federal de 1988, Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso), Fundeb, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), decisões do STF. As instituições operam como arenas de disputa interpretativa, especialmente na tensão entre direito educacional e disciplina fiscal.
Instrumentos de ação pública	Piso salarial nacional como instrumento jurídico-normativo; Fundeb como instrumento financeiro redistributivo; índice anual de reajuste como instrumento técnico; judicialização como instrumento político de pressão e arbitragem; negociações e acordos locais como instrumentos informais.
Processos	**Processo contínuo e não linear**: formulação legal, judicialização recorrente, disputas narrativas, negociações anuais sobre reajustes, greves e mobilizações, implementação heterogênea entre entes federados, reinterpretações administrativas e jurídicas ao longo do tempo.
Resultados (*outputs, outcomes* e efeitos)	***Outputs***: definição legal do piso e dos reajustes anuais. ***Outcomes***: aumento real dos salários em parte dos entes e redução parcial das desigualdades. **Efeitos não previstos**: achatamento das carreiras docentes, tensões internas na categoria, reforço da judicialização e retroalimentação do conflito federativo.

Fonte: Sistematizado a partir de Lascoumes e Le Galès (2012). Elaborado pela autora (2025).

A análise do PSPN à luz do pentágono das políticas públicas evidencia que sua dinâmica não pode ser compreendida apenas como cumprimento ou descumprimento da lei, mas como resultado de interações complexas entre atores dotados de recursos desiguais, representações concorrentes e instrumentos de ação pública que produzem efeitos ambíguos. Em consonância com Lascoumes e Le Galès (2012), a política do piso demonstra que as instituições não funcionam como estruturas neutras, mas como arenas nas quais normas são interpretadas,

disputadas e estrategicamente mobilizadas, especialmente no embate entre a lógica do direito à educação e a lógica da responsabilidade fiscal.

Além disso, os resultados do PSPN não encerram o ciclo da política, mas retroalimentam o próprio pentágono: os efeitos fiscais reforçam as representações negativas dos gestores; o achatamento da carreira reconfigura percepções internas entre os docentes; e a judicialização recorrente fortalece o papel do Judiciário como ator central da política educacional. Assim, o PSPN confirma a tese central da sociologia da ação pública: políticas públicas são processos em permanente construção, atravessados por conflitos de sentido, disputas institucionais e reconfigurações contínuas dos instrumentos e das relações de poder que lhes dão forma.

Nesse sentido, a exposição da fundamentação teórica e normativa foi organizada de modo a evidenciar a complexidade dessa ação pública, iniciando-se pela contextualização histórica da valorização do magistério, avançando para a construção normativa do PSPN com a promulgação da Lei n. 11.738/2008, passando pelas controvérsias jurídicas e pela afirmação de sua constitucionalidade no âmbito do Judiciário, pela análise do financiamento educacional e do papel do Fundeb na efetivação do piso, e, por fim, pela articulação do PSPN com o Plano Nacional de Educação (2014–2024), especialmente a Meta 18). Essa trajetória analítica permite encerrar reafirmando o PSPN como uma política pública em permanente disputa e negociação, cuja efetividade depende não apenas da norma legal, mas das interpretações institucionais, dos instrumentos de financiamento e das correlações de forças que atravessam o campo da política educacional.

4 ATUAÇÃO DE TRIBUNAIS NA CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DO PISO

> *A proeminência do Judiciário na história brasileira é um fenômeno recente. Após décadas em que o Executivo mal sentia os efeitos de seus possíveis freios e contrapesos, as cortes ganharam, a partir da Constituição de 1988, um protagonismo sem precedentes nas diversas esferas da sociedade brasileira, tornando-se um ator relevante na saúde, educação, política e economia. Não é incomum um cidadão comum conhecer os nomes dos ministros da corte constitucional, algo impensável há três décadas. [...]*
> *(Lisboa; Yeung; Azevedo, 2021, p. 266).*

Neste capítulo, subsequente ao da política do PSPN, abordo a atuação de tribunais na implementação dessa política pública, mediante a análise das decisões judiciais proferidas pelo TRF4, STJ e STF. A investigação concentra-se, por um lado, na identificação das decisões relacionadas à implementação do Piso, os questionamentos, as controvérsias recorrentes e os mecanismos de interpretação mobilizados nessas cortes; por outro, foca na análise da jurisprudência dominante acerca da exigibilidade do piso no período 2011 a 2024. Adoto a premissa de que tais decisões não se limitam à aplicação técnica da norma, mas constituem intervenções institucionais relevantes no processo de implementação da política pública do piso, inserindo o Judiciário como ator da ação pública e da construção envolvendo a efetivação do direito à valorização profissional docente.

Desde o início desta tese, enfatizo a participação recorrente e decisória do Poder Judiciário nos principais temas do cenário político-institucional brasileiro. Referi que, tal fenômeno tem despertado a atenção e o interesse de pesquisadores de diferentes áreas, o que se traduz na produção científico-acadêmica envolvendo a judicialização da política (Barroso, 2021; Sadek et al., 2021; Jobim, 2021; Arantes, 2007; Carvalho, 2004; Verbicaro, 2008), bem como a judicialização da educação (Cury; Ferreira, 2009; Silveira, 2008; Ximenes; Silveira, 2017, entre outros).

O sistema de “freios e contrapesos”, mencionado em epígrafe, remete ao modelo constitucional de separação e equilíbrio entre os Poderes, presente no texto Constitucional de 1988, como princípio fundamental (art. 2º, CF/1988). A origem deriva da expressão *checks and balances*, a significar “o sistema em que os Poderes do Estado mutuamente se controlam” (Silva, 2002, p. 370); “[...] nada mais é do que um aprimoramento da divisão de poderes, com o mesmo intuito de evitar os abusos que pudessem ser cometidos por seus titulares” (Camargo, B., 2018, p.

56)[31]. No ordenamento brasileiro, tais mecanismos manifestam-se, por exemplo, no controle de constitucionalidade, na fiscalização dos atos administrativos e legislativos, e na possibilidade de o Judiciário impor limites jurídicos às escolhas e ações dos demais Poderes. Nesse marco, é que se insere a atuação política do Judiciário, entendida não como exercício partidário, mas como intervenção institucional que produz efeitos relevantes sobre políticas públicas e sobre a conformação da ação estatal.

Na linha de raciocínio adotada, pautada num viés interdisciplinar, busco estabelecer uma intersecção teórica (conforme Seção 2.6), pela articulação de elementos apoiados na perspectiva da sociologia da ação pública (Delpeuch e Vigour, 2021; Lascoumes e Le Galès, 2012; Muller, 2018), da dogmática-tecnológica do Direito (Ferraz Jr., 2019) e dos estudos sobre a judicialização das políticas educacionais (Chrispino e Chrispino, 2008; Cury e Ferreira, 2009; Silveira, 2010; Silveira et al., 2020; Ximenes e Silveira, 2017).

Nesta proposta, utilizo como norteador analítico o pentágono das políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2012); e transversalmente, fundamentos que sustentam a minha concepção como pesquisadora: a educação crítico-dialógica (Freire, 2016) – cujas reflexões introduzem os Capítulos 2 e 3 desta tese – e aspectos da teoria tridimensional do direito. Esta última permite compreender o fenômeno jurídico como elemento da cultura e fato histórico-social, integrando a dimensão normativa à axiologia jurídica (estudo dos valores).[32]

Em síntese, essa confluência teórica instrumentaliza a análise documental das decisões judiciais, permitindo examinar criticamente como o direito se materializa — ou é tensionado — na implementação do PSPN, bem como

[31] "É difícil precisar quando houve o surgimento dos mecanismos de freios e contrapesos. Embora se atribua aos norte-americanos o mérito de tê-los integrado à Constituição de 1787, após a publicação dos artigos que compõem O Federalista [obra que discorre sobre a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, trazendo contribuições originais e essenciais ao entendimento da organização do Estado norte-americano], já se via alguns traços desses mecanismos em Montesquieu. Com efeito, Montesquieu, além de identificar a existência de três Poderes, foi mais longe, antecipando a teoria dos *checks and balances* ao mencionar a necessidade de controle de um poder sobre o outro" (Camargo, B., 2018, p. 56).

[32] Essa abordagem converge com as observações da Seção 2.6 sobre os procedimentos analíticos, reforçando a necessidade de conduzi-los com consciência crítica quanto às implicações metodológicas de "poder" (dogmática *versus* zetética) e de "interpretação" (teleológica). Tal discussão é fundamentada na Seção 2.4, por constituir um aporte essencial à análise de políticas públicas educacionais quando se utilizam fontes judiciais como objeto de pesquisa.

compreender a atuação política dos tribunais como agentes da ação pública educacional. Esquematizo tais ideias conceituais no Quadro 34.

Quadro 33 – Síntese da opção metodológico-teórica da tese

DIMENSÃO	ELEMENTOS CENTRAIS	FUNÇÃO NA PESQUISA
Objeto da tese	Atuação de tribunais na implementação e na definição da exigibilidade da política pública do PSPN do Magistério.	Delimita o foco analítico na atuação do Poder Judicial como componente da política pública do PSPN.
Recorte empírico	Decisões judiciais proferidas pelo TRF4, STJ e STF no período de 2011 a 2024.	Constitui o *corpus* documental/fontes da pesquisa, permitindo observar empiricamente a ação pública.
Perspectiva teórica principal	Sociologia da ação pública.	Concebe as políticas públicas como processos dinâmicos, resultantes da interação entre atores, instituições, instrumentos e representações.
Instrumento analítico	Pentágono das políticas públicas (atores, instituições, instrumentos, representações e processos).	Opera como matriz analítica para organizar e interpretar a atuação do Judiciário no âmbito da ação pública educacional.
Aporte jurídico	Abordagem dogmática-tecnológica do Direito.	Permite analisar as decisões judiciais como tecnologias de decisão, evidenciando racionalidades jurídicas, escolhas interpretativas e exercício institucional do poder.
Judicialização	Estudos sobre judicialização das políticas educacionais.	Fundamenta a compreensão do Judiciário como ator político relevante na implementação de políticas públicas educacionais.
Referenciais transversais	Educação crítico-dialógica; teoria tridimensional do direito; axiologia jurídica.	Introduzem uma dimensão crítica e normativa, problematizando poder, interpretação, valores jurídicos e finalidades constitucionais da educação.
Síntese analítica	Intersecção teórica interdisciplinar entre direito, educação e políticas públicas.	Fundamenta e instrumentaliza a análise documental, permitindo examinar criticamente como o direito se materializa — ou é tensionado — na implementação do PSPN e como os tribunais atuam como agentes da ação pública educacional.

Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012); Ferraz Jr. (2019); Silveira (2010); Freire (2016;2021). Elaborado pela autora (2025).

Ressalto que as fontes judiciais escolhidas são as decisões, especificamente os acórdãos – forma de manifestação das decisões judiciais de órgãos colegiados, na fase recursal, excetuando as ações originárias do STJ e STF. Esses pronunciamentos decisórios integram o “processo judicial” – sequência ordenada

de atos que visa à solução de conflitos conforme a lei (CPC).[33] Para Didier Jr. (2015), o processo é o método de exercício da jurisdição, estabelecendo a relação entre os sujeitos processuais e servindo como o instrumento técnico-jurídico para que o Estado, na forma do Judiciário, aplique o direito ao caso concreto. Essa atuação ocorre sob o crivo do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (ar. 5º, IV e LV da CF/1988), configurando uma relação jurídica complexa e de natureza pública, destinada à prolação de decisões dotadas de autoridade e coercitividade.

Destaco, ainda, que o termo “acórdão” indica a decisão de um tribunal, diferentemente da sentença (1ª instância) ou decisão interlocutória (ambas monocráticas). No âmbito dos tribunais – 2ª instância – as manifestações dos julgadores são expressas por decisão monocrática e o acórdão. A decisão monocrática, proferida isoladamente por um único magistrado, o relator, possui caráter excepcional ou de urgência, servindo para agilizar o processo em casos de pedidos liminares, desistências ou quando a matéria já possui entendimento pacificado (súmulas). Por sua vez, o acórdão representa a materialização do julgamento colegiado, sendo o resultado da deliberação de uma turma, câmara ou plenário. Enquanto a decisão monocrática reflete a convicção individual, o acórdão é a síntese de votos de múltiplos desembargadores ou ministros, prevalecendo a vontade da maioria. Assim, o acórdão possui maior peso institucional e estabilidade jurídica, servindo frequentemente como base para a formação de jurisprudência.

De forma geral, o acórdão é composto por relatório, fundamentação e dispositivo**.** O relatório descreve sinteticamente o caso, identificando as partes, o objeto da controvérsia, os principais argumentos apresentados e o percurso processual até o julgamento. A fundamentação, considerada o núcleo decisório do acórdão, explicita as razões de fato e de direito que conduzem à conclusão adotada pelo órgão julgador, devendo enfrentar os argumentos relevantes suscitados pelas partes e indicar os dispositivos constitucionais, legais e precedentes aplicáveis ao caso, conforme previsão legal (art. 93, IX, da CF/1988 e no art. 489 do CPC). E, por fim, de forma clara e objetiva, o dispositivo, o resultado do julgamento, enunciando a decisão propriamente dita e seus efeitos jurídicos.

[33] Quanto à estrutura do processo, desdobra-se em fases: a **postulatória** (expõe as pretensões), a **instrutória** (produção probatória), a **decisória** (julgamento do mérito) e a **executiva** (satisfação do direito); e ainda, a fase **recursal**, que permite a revisão do julgado (CPC/2015).

Na pesquisa jurisprudencial, o primeiro contato processual ocorre pela leitura das ementas. Após, a seleção dos acórdãos passíveis de análise a partir dos critérios do pesquisador. As ementas[34], como já referido, são uma síntese do caso em exame, da questão principal discutida, do resultado do julgamento e das principais teses jurídicas firmadas pelos julgadores.

Dessa forma, dada a opção metodológico-teórica da tese, em síntese esquematizada no Quadro 34, elaborei na forma de perguntas, um roteiro norteador para verificação de cada decisão. Cada item será considerado uma dimensão analítica do exame das decisões.

1) Quais atores são reconhecidos no acórdão e como o tribunal se posiciona — como árbitro ou como ator da ação pública — diante da implementação do PSPN?
2) Quais normas, precedentes e arranjos institucionais fundamentam a decisão, e de que modo o tribunal interpreta seus próprios limites e competências nessa política pública?
3) Quais instrumentos jurídicos e técnicas interpretativas são mobilizados na fundamentação, e eles ampliam ou restringem a exigibilidade do PSPN?
4) Que representações sobre educação, docência e o PSPN estruturam o discurso judicial e qual o enquadramento do conflito (como interesse público educacional ou como problema fiscal-administrativo)?
5) Qual é o papel político efetivamente exercido pelo tribunal na decisão — indutor, moderador, limitador ou neutralizador — e quais são os impactos da interpretação adotada para a efetividade da política do PSPN?

A partir dessa proposta, busco evidenciar os padrões decisórios, as continuidades e as inflexões interpretativas que marcam a atuação judicial frente à política do piso do magistério. A análise respeita a delimitação temporal e institucional estabelecida, organizando-se nesta ordem: Tribunal Regional Federal

[34] A saber, o CNJ, em conjunto com a Corregedoria Nacional de Justiça, lançou o Manual de padronização de ementas, onde consta “a Recomendação nº 154/2024, que preconiza a adoção de um modelo padronizado de elaboração de ementas a todos os tribunais do país e está em consonância com o Pacto do Judiciário pela Linguagem Simples, que visa à melhor comunicação do Judiciário com a sociedade. De acordo com a Recomendação, as ementas devem observar a seguinte estrutura: cabeçalho (ou indexação); caso em exame; questão em discussão; razões de decidir; dispositivo e tese. Ao final, devem constar a legislação e a jurisprudência relevantes citadas” (Brasil, CNJ, 2025). Disponível em: http://epm.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia/103462. Acesso em: 06 jan. 2026.

da 4ª Região **(4.1)**; Superior Tribunal de Justiça **(4.2)**; Supremo Tribunal Federal **(4.3)**; e, por fim, a jurisprudência dominante e a implementação do PSPN **(4.4)**. Assim, a seção seguinte aborda o TRF4.

4.1 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Em vista do exposto, o TRF4, na qualidade de segunda instância da Justiça Federal, possui competência para julgar causas que envolvem a União, autarquias e empresas públicas federais. No contexto da política educacional, a atuação desse tribunal ganhou ainda mais relevância diante da elevada conflituosidade que envolveu a implementação da Lei n. 11.738/2008. É sabido que, após a promulgação da referida norma, que instituiu o PSPN, houve questionamento jurídico por meio da ADI 4.167, movida pelos governadores dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará.

A controvérsia residia na alegação dos entes subnacionais de que a União teria extrapolado sua competência legislativa ao determinar que o piso incidisse sobre o vencimento básico inicial, e não sobre a remuneração global. Além disso, questionava a constitucionalidade da reserva de um terço da jornada de trabalho para atividades extraclasse, sob o argumento de que tais medidas comprometeriam o equilíbrio fiscal local e violariam a autonomia administrativa de estados e municípios. Todavia, em 2011, o STF, ao julgar a referida ADI, confirmou a constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008, consolidando a obrigatoriedade do PSPN e estabelecendo o marco jurídico fundamental para a análise das decisões que se sucederam no âmbito do TRF4, tendo em vista o elevado volume de ações interpostas, a partir de então, pleiteando o referido direito.

Importa situar que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, organiza-se em quatro Seções e doze Turmas, distribuídas conforme a especialidade da matéria, como demonstro a seguir:

Quadro 34 – Competência das Turmas/Seções TRF4

TURMA	SEÇÃO	COMPETÊNCIA
1ª - 2ª	1ª Seção	Tributária
3ª - 4ª - 11ª - 12ª	2ª Seção	Administrativa, Civil e Comercial
5ª - 6ª - 9ª - 10ª	3ª Seção	Previdência e Assistência Social
7ª - 8ª	4ª Seção	Penal

Fonte: TRF4. Elaborado pela autora (2025).

Dessa forma, a concentração majoritária das decisões envolvendo o Piso do Magistério está no âmbito da 3ª e da 4ª Turmas do TRF4, o que se justifica, em primeiro lugar, pela distribuição regimental de competências internas do Tribunal, que atribui a essas Turmas o julgamento de matérias predominantemente relacionadas a direito administrativo, regime jurídico de servidores públicos, políticas públicas educacionais e responsabilidade estatal. Como o PSPN envolve a interpretação e a aplicação da Lei n. 11.738/2008, bem como discussões sobre obrigação de fazer, impactos orçamentários, omissão estatal e dever de implementação de política pública, tais demandas se enquadram de forma recorrente no espectro temático dessas Turmas.

Além disso, ocorre um efeito de especialização jurisprudencial e de prevenção, ou seja, uma vez que a 3ª e a 4ª Turmas passaram a julgar, de forma reiterada, ações civis públicas, mandados de segurança coletivos e recursos envolvendo o PSPN, consolidou-se um padrão decisório que favoreceu a redistribuição interna de casos conexos ou semelhantes para esses órgãos. Neste sentido, tal prática reforça a estabilidade, coerência e previsibilidade da jurisprudência, ao mesmo tempo em que explica, do ponto de vista institucional, o motivo pelo qual o contencioso do PSPN no TRF4 se concentrou nesses dois colegiados, e não de maneira uniforme entre todas as Turmas do Tribunal.

A pesquisa das fontes, as decisões judiciais, ocorreu no Portal de Jurisprudência do TRF4. Iniciei a busca com a combinação de descritores: “carga horária e atividades extraclasse e piso salarial e professores e educação básica”. O resultado foram duas ementas, do mesmo processo em diferentes fases (decisão monocrática e depois, acórdão). O agravo de instrumento n. 5008958-95.2024.4.04.0000/RS, julgado em julho de 2024, versou sobre pedido de tutela de urgência para suspender a Resolução n. 67/2022 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), que disciplina a carga horária dos docentes, em ação civil pública que pretendia a manutenção provisória da Resolução n. 82/2011. A controvérsia concentrou-se na verificação dos requisitos da tutela de urgência e na aplicabilidade da Lei n. 11.738/2008 aos docentes da carreira da educação básica, técnica e tecnológica (EBTT). O Tribunal negou provimento ao agravo, mantendo o indeferimento da tutela, ao reconhecer a autonomia administrativa do IFRS, a inexistência de urgência diante da vigência prévia e da impugnação tardia da norma, o risco de insegurança jurídica na

suspensão liminar e a incerteza, em juízo preliminar, quanto à incidência do piso do magistério da educação básica aos docentes federais regidos por regime jurídico próprio.

Posteriormente, com o descritor “lei do PSPN” também resultaram duas ementas: uma de 2013 e outra de 2024. A primeira não dizia respeito ao PSPN e a segunda, sim. No caso em exame, com julgamento do mérito (decisão definitiva) em abril de 2025, O agravo de instrumento n. 5043191-21.2024.4.04.0000/RS, interposto pelo Município de Rolador/RS, questionou decisão que indeferiu tutela de urgência em ação ordinária voltada à anulação da Portaria MEC n. 61/2024, que fixou o reajuste do PSPN para 2024. A controvérsia centrou-se na existência de base legal para a atualização do piso por ato infralegal após a EC n. 108/2020 e a revogação da Lei n. 11.494/2007 pela Lei n. 14.113/2020. O Tribunal deu provimento ao agravo, deferindo a tutela recursal para suspender os efeitos da portaria em relação ao Município, ao concluir, em juízo preliminar, pela ausência de probabilidade do direito à sua validade, assentando que a EC 108/2020 exige lei específica para dispor sobre o piso (I); que a revogação do antigo Fundeb esvaziou o suporte normativo do art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 11.738/2008 (II); que portaria ministerial não supre a reserva legal constitucional (IV); e que o entendimento firmado pelo STF na ADI 4.848 não se aplica ao novo contexto normativo (V).

Na continuidade, a combinação dos descritores “Piso Salarial Profissional Nacional e Professores e Rede Pública e Educação Básica” resultou em diferentes volumes de dados: o termo reuniu 117 decisões; já “Piso Salarial Profissional Nacional e Professores” totalizou 253; e “Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério” alcançou 540 registros. Ao aplicar a ferramenta “busca avançada” — delimitando o tipo de decisão (acórdão) e o marco temporal de 27/04/2011 a 31/12/2024 — foram identificadas 456 decisões. A seleção dos acórdãos para sistematização ocorreu pela análise das ementas. No que tange à abrangência do TRF4, a busca inicial indicava 375 decisões para o Rio Grande do Sul, 23 para o Paraná e 9 para Santa Catarina; contudo, pela verificação mais apurada, apenas 407 decisões tratavam efetivamente do PSPN, conforme a tabela.

Tabela 3 – Decisões PSPN TRF4 entre 2012 e 2024

ANO	TRF4 SEÇÃO JUDICIÁRIA			DECISÕES PSPN
	RS	SC	PR	
2012	98	-	-	98
2013	82	-	-	82
2014	102	-	2	104
2015	111	-	4	115
2016	84	-	1	85
2017	13	-	1	14
2018	6	-	-	6
2019	8	-	2	10
2020	1	-	-	1
2021	2	-	-	2
2022	22	-	-	22
2023	28	1	1	30
2024	17	8	12	37
TOTAL	**375**	**9**	**23**	**407**

Fonte: TRF4. Elaboração da autora (2025).

Em 2012 e 2013, o volume de decisões unânimes sobre o piso do magistério totalizou 205 julgados, concentrados na 3ª e na 4ª Turmas. Devido à convergência da causa de pedir, tais decisões apresentaram teses jurídicas uniformes, consolidando apenas nove ementas representativas para o conjunto analisado.[35]

Quadro 35 – Síntese dos pedidos

Síntese pedidos	- a **declaração de existência de omissão e mora legislativa/estatal** da União e do Estado, pela não edição dos diplomas legais necessários e ausência de implementação;
	- a **condenação solidária dos réus ao pagamento de indenização** pelos prejuízos materiais decorrentes das referidas omissão e mora legislativa;
	- a **condenação solidária dos réus à implementação imediata do piso** salarial profissional nacional do Magistério Público da Educação Básica, nos moldes estabelecidos na Lei nº 11.738/2008, com a edição dos atos administrativos e legais cabíveis e necessários.

Fonte: TRF4 – Jurisprudência. Elaborado pela autora (2025).

Os pedidos concentram-se, em síntese, no reconhecimento judicial da omissão e da mora legislativa e administrativa da União e do Estado quanto à regulamentação e à efetiva implementação do PSPN do Magistério, na responsabilização solidária desses entes pelos prejuízos materiais suportados pelos profissionais da educação em decorrência dessa inércia estatal e, por fim, na

[35] Isto é, foram repetidas as ementas nessas decisões dado a mesma causa de pedir.

imposição de uma obrigação de fazer consistente na implementação imediata do piso salarial, com a edição dos atos administrativos e normativos necessários, em estrita observância à Lei n. 11.738/2008.

Para fins de organização, as referidas ementas foram numeradas de um a nove. Em observância às recomendações do CNJ sobre a estrutura e divisão dos julgados, busquei identificar nelas: o caso em exame (ou questão em discussão) e as razões de decidir (ou tese jurídica). Apresento, a seguir, as ementas selecionadas, com destaque para as palavras-chave que compõem seus respectivos cabeçalhos: responsabilidade subsidiária, autonomia administrativo-financeira, ilegitimidade, incompetência, implementação e responsabilidade.[36]

[36] Considerando a intenção, menciono apenas um processo referente a cada ementa.

Quadro 36 – Ementas representativas do conjunto de decisões analisadas[37]

EMENTA	CABEÇALHO
1	**RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA**. UNIÃO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OBRIGAÇÃO PRINCIPAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. INOCORRÊNCIA. ART. 60, III, "E", DOS ADCT, CF/88. ART. 4º DA LEI Nº 11.738/2008. LEI FEDERAL TRANSITIVA. **AUTONOMIA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA**. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ART. 267, IV E VI, E 295, III E V, TODOS DO CPC.
2	PISO SALARIAL NACIONAL. BASE LEGAL. **ILEGITIMIDADE** PASSIVA. **INCOMPETÊNCIA**
3	AGRAVO. DECISÃO MONOCRÁTICA. AÇÃO ORDINÁRIA. PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO ESTADUAL. UNIÃO FEDERAL. **ILEGITIMIDADE. INCOMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA FEDERAL.[38]
4	AÇÃO ORDINÁRIA. PISO SALARIAL NACIONAL AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. LEI 11.738/08. UNIÃO FEDERAL**. ILEGITIMIDADE**. **INCOMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA FEDERAL
5	ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO ESTADUAL. UNIÃO FEDERAL. **ILEGITIMIDADE**. **INCOMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA FEDERAL (Ementa 5: TRF4. Apelação Cível n. 5070787-74.2011.4.04.7100/RS. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, 08 de maio de 2012).
6	AGRAVO EM APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. PISO SALARIAL NACIONAL AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. LEI 11.738/08. UNIÃO FEDERAL. **ILEGITIMIDADE**. **INCOMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA FEDERAL
7	ADMINISTRATIVO. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. **IMPLEMENTAÇÃO**. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA
8	ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. LEI Nº 11.738/08. UNIÃO FEDERAL. **ILEGITIMIDADE** PASSIVA. **INCOMPETÊNCIA** DA JUSTIÇA FEDERAL
9	ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO RIO GRANDE DO SUL. **ILEGITIMIDADE** PASSIVA. **INCOMPETÊNCIA**

Fonte: TRF4 – Jurisprudência. Elaborado pela autora (2025).

Por sua vez, as razões de decidir e/ou tese das decisões representadas nessas ementas consideram que: a implementação da obrigação é de

[37] Ementa 1: TRF4. Apelação Cível n. 5070555-62-2011.4.04.7100/RS. Relatora: Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha, 13 de março de 2012; Ementa 2: TRF4. Apelação Cível n. 5070651-77.2011.4.04.7100/RS. Relator: João Pedro Gebran Neto, 27 de março de 2012; Ementa 3: TRF4. Agravo Legal em Apelação Cível n. 5070687-22.2011.4.04.7100/RS. Relator: Luís Alberto D'azevedo Auryalle, 27 de março de 2012; Ementa 4:TRF4. Apelação Cível n. 5070535-71.2011.4.04.7100/RS. Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria, 28 de março de 2012; Ementa 6: TRF4. Agravo Legal em Apelação n. 5070703-73.2011.4.04.7100/RS. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 09 de maio de 2012; Ementa 7: TRF4. Agravo na Apelação Cível n. 5070531-34-2011.4.04.7100/RS. Relator: Jorge Antonio Maurique, 19 de junho de 2012; Ementa 8: TRF4. Apelação Cível n. 5070516-65.2011.4.04.7100/RS. Relator: Sebastião Ogê Muniz, 23 de maio de 2012; Ementa 9: TRF4. Apelação Cível n. 5070530-49.2011.4.04.7100/RS. Relator: João Pedro Gebran Neto, 19 de junho de 2012.

[38] Excepcionalmente, para fins de exemplificação quanto ao padrão decisório, escolhi uma ementa referente a uma decisão monocrática.

responsabilidade do ente federado (Estado-membro); a União apenas deve complementar o valor fixado caso o Estado-membro comprove a insuficiência orçamentária; a implementação é de responsabilidade dos entes federados e insuscetível de interferência direta da União, sob pena de violação do princípio constitucional da autonomia administrativo-financeira dos Estados-membros; não há responsabilidade civil direta da União; a União só pode ser responsabilizada, mediatamente, se comprovada a insuficiência orçamentária do Estado-membro e a União se omitir injustificadamente do dever de complementar recursos para pagamento do piso (art. 4º da Lei n. 11.738/2008); a ausência da comprovação da insuficiência orçamentária afasta a responsabilidade da União.

Da leitura dos acórdãos, constato que tais decisões concentram-se, predominantemente, em questões processuais e institucionais, mais do que no mérito material do direito ao piso. Os principais **questionamentos** são: quem é o ente responsável pela implementação do PSPN? Discute-se reiteradamente se a União pode ser responsabilizada direta ou subsidiariamente pelo pagamento do piso aos professores estaduais; a União possui legitimidade passiva para figurar no polo da ação? A quase totalidade das decisões problematiza a ilegitimidade passiva da União Federal. A Justiça Federal é competente para julgar essas demandas? O reconhecimento da ilegitimidade da União conduz, de forma reflexa, ao questionamento da competência da Justiça Federal; a Lei n. 11.738/2008 cria obrigação direta à União ou apenas estabelece parâmetros normativos? Questiona-se o alcance jurídico do art. 4º da Lei do PSPN e sua natureza normativa.

Esses questionamentos revelam **controvérsias centrais** que atravessam o conjunto das decisões: Uma primeira é a controvérsia **federativa**. Há uma tensão explícita entre: a normatização nacional do piso, prevista em lei federal e ancorada na Constituição e a autonomia administrativo-financeira dos estados, invocada para afastar a responsabilidade da União. A controvérsia se estrutura em torno da repartição de competências e encargos no federalismo brasileiro. Uma segunda diz respeito à **exigibilidade do direito**. Ainda que o PSPN seja reconhecido como direito positivado, as decisões: deslocam o debate da efetividade material do direito para a definição do ente responsável; o que, na prática, posterga ou dificulta sua concretização. Há também a controvérsia **processual** como estratégia decisória. A repetição de extinções do processo sem resolução do mérito evidencia uma

controvérsia sobre: se o Judiciário deve enfrentar o conteúdo substantivo da política pública; ou se pode se limitar à filtragem processual das demandas.

Há uso recorrente de mecanismos interpretativos e dogmáticos específicos, que operam como verdadeiras tecnologias de contenção da política pública: a) **interpretação restritiva da legitimidade passiva** – a União é sistematicamente afastada do polo passivo, sob o argumento de que: não possui obrigação direta de pagamento e de que sua atuação limita-se ao caráter normativo da lei; b) **ênfase na autonomia administrativo-financeira** – invoca-se a autonomia dos entes subnacionais como fundamento para excluir a responsabilidade da União e reforçar a descentralização dos encargos da política educacional; c) **centralidade da dogmática processual** – são amplamente utilizados dispositivos do CPC (ilegitimidade, incompetência, pressupostos processuais) como fundamento para extinção do processo e como mecanismo de não enfrentamento do mérito; d) **leitura formal da Lei n. 11.738/2008** – a lei do PSPN é interpretada: como lei federal transitiva ou programática e não como título jurídico suficiente para impor obrigações diretas à União.

Em síntese, a atuação judicial, nesse conjunto decisório, concentra-se na definição de limites institucionais e processuais, **deslocando o debate da valorização do magistério** para questões de **legitimidade, competência e repartição federativa de responsabilidades.** Nas Turmas, os magistrados mobilizam predominantemente mecanismos de interpretação dogmático-formais, que resultam na contenção da exigibilidade do PSPN e na neutralização do conflito educacional subjacente. Tal padrão decisório evidencia o Judiciário atuando menos como indutor da política pública e mais como agente moderador ou limitador da ação pública educacional, aspecto central que levei em conta na análise das decisões do TRF4.

O plano inicial para apresentação das fontes previa a sistematização das decisões em ordem cronológica anual, conforme a Tabela 1. Todavia, a análise dos acórdãos de 2012 e 2013 revelou que tal estrutura resultaria em repetições desnecessárias. Assim, identifiquei a judicialização do PSPN no TRF4 em uma "linha do tempo" marcada por fases distintas (2012-2013; 2014-2019; 2020-2021;

2022-2023; 2024), conforme delineado abaixo, o que justifica a alteração na estratégia de exposição.[39]

Quadro 37 – Linha do tempo: Judicialização PSPN no TRF4

2012- 2013	2014- 2019	2020- 2021	2022- 2023	2024
Judicialização individual e “contenção” institucional	Estabilização Judicial (continuidade interpretativa)	Marco institucional: EC 108/2020; Reconfiguração da política	Judicialização estrutural com efeitos coletivos	Consolidação restritiva e neutralização da política

Fonte: Jurisprudência TRF4 Elaborado pela autora (2025).

Assim, uma fase inicial – marcada pela judicialização individual e “contenção” institucional. Nos acórdãos de 2012 e 2013, a judicialização do PSPN no TRF4 ocorre majoritariamente por meio de ações individuais, ajuizadas por docentes ou entidades locais, com o objetivo de incluir a União no polo passivo das demandas. Os atores reconhecidos são essencialmente os professores, os Estados e a União, sendo o Judiciário posicionado de forma clara como árbitro institucional, preocupado em delimitar competências e evitar deslocamentos indevidos da política pública.

Os fundamentos normativos concentram-se na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 11.738/2008, especialmente no art. 4º, interpretado como norma de caráter financeiro e intergovernamental. A União é reiteradamente considerada parte ilegítima, o que conduz ao reconhecimento da incompetência da Justiça Federal. A interpretação jurídica é predominantemente formal, sistemática e restritiva, afastando leituras teleológicas voltadas à efetividade do direito à valorização docente. Nesse período, as representações do PSPN são fortemente associadas a um ônus fiscal-administrativo, e não a um direito constitucional imprescindível para valorização docente. O papel político do Judiciário é claramente limitador da política pública, ao neutralizar a possibilidade de indução federal da implementação do piso por via judicial.

[39] Embora a apresentação da judicialização em fases, no Apêndice A, disponibilizo um Quadro de julgados referenciais do TRF4, que sistematiza uma amostra intencional extraída do *corpus* documental da pesquisa. A seleção desses acórdãos justifica-se pela sua representatividade jurídica e temporal, abrangendo o arco histórico de 2011 a 2024.

Nas decisões de 2014 a 2019,[40] pode-se dizer que foi uma fase de estabilização jurisprudencial (continuidade interpretativa). Nesse intervalo, consolida-se no TRF4 a compreensão de que a política do PSPN deve ser operacionalizada prioritariamente pelos entes subnacionais, com mínima interferência da Justiça Federal. As demandas continuam, em sua maioria, individuais, mas passam a produzir efeitos coletivos indiretos, na medida em que a jurisprudência reiterada uniformiza o tratamento do tema. O Judiciário mantém sua posição de árbitro, reforçando limites institucionais e preservando a autonomia federativa. O papel político permanece moderador-contido, assegurando estabilidade decisória, ainda que à custa da ampliação da exigibilidade do piso.

Entre 2020 e 2021, embora o impacto da pandemia da Covid-19 na ausência de novos processos, com a EC n. 108 houve reconfiguração da política. A promulgação da EC n. 108/2020, que institui o FUNDEB permanente e exige lei específica para definição do piso, inaugura uma inflexão decisiva na linha do tempo. A partir desse momento, os atores institucionais passam a incluir explicitamente o Congresso Nacional como instância decisória central, e o Judiciário redefine sua atuação como guardião da reserva legal. A interpretação jurídica torna-se ainda mais restritiva, preparando o terreno para a invalidação de atos infralegais do Executivo federal nos anos seguintes.

Entre 2022 e 2023, uma judicialização estrutural, considerando as ações coletivas e, por lógica, as decisões com efeitos coletivos. Nos acórdãos (processos n. 5003482-72.2022.4.04.7105; 5000629-59.2023.4.04.7007), a judicialização do PSPN assume contornos claramente coletivos e estruturais. O TRF4 amparado em jurisprudência do STF reconhece que suas decisões impactam todo o sistema educacional. Os fundamentos normativos passam a articular CF/1988, Lei n. 11.738/2008, EC n. 108/2020 e precedentes do STF, especialmente no que se refere à exigência de lei específica. Os instrumentos interpretativos utilizados conduzem à suspensão ou restrição da exigibilidade do piso, com o afastamento da validade de portarias ministeriais. As representações da educação revelam

[40] Como os processos: TRF4. Apelação Cível n. 5041897-23.2014.4.04.7100/RS. Relator: Fernando Quadros da Silva, 15 de abril de 2014; TRF4. Apelação Cível n. 0001334-08.2014.4.04.9999/PR. Relatora: Maria Isabel Pezzi Klein, 21 de janeiro de 2015; TRF4. Apelação Cível n. 0001344-52.2014.4.04.9999/PR. Relatora: Marina Vasques Duarte, 30 de novembro de 2016; TRF4. Apelação Cível n. C 0001338-45.2014.4.04.9999/PR. Relator: Roger Raupp Rios, 25 de abril de 2017.

tensão explícita entre direito educacional e profissional e sustentabilidade fiscal. O papel político do Judiciário passa a ser de limitador consciente da política pública, com decisões que reorganizam, na prática, o ritmo de implementação do PSPN.

Em 2024, consolidação restritiva e neutralização da política. Em 2024, os acórdãos do TRF4 analisados consolidam uma atuação judicial que ultrapassa a mediação de conflitos individuais e passa a neutralizar instrumentos centrais da política do PSPN. Ainda que o tribunal mantenha o discurso de autocontenção, sua atuação revela-se politicamente decisiva, ao invalidar reajustes nacionais e condicionar a política à atuação legislativa futura. Nesse estágio, o Judiciário atua predominantemente como limitador e neutralizador da política pública, produzindo efeitos estruturais sobre a valorização do magistério. A ação judicial deixa de ser apenas um espaço de resolução de litígios e se afirma como arena central da ação pública educacional.

Para além da leitura pontual das decisões, a compreensão da atuação do TRF4 na consolidação da política do Piso do Magistério exige uma abordagem que considere a dimensão temporal da jurisprudência. As decisões analisadas, proferidas ao longo de mais de uma década, não se apresentam de forma homogênea, mas revelam padrões interpretativos, inflexões argumentativas e mudanças no papel institucional assumido pelo Judiciário. Nesse sentido, a organização dos acórdãos em uma linha do tempo permite visualizar a sucessão de fases decisórias e identificar como, progressivamente, o Tribunal passa a interferir — de modo mais ou menos intenso — na conformação da ação pública educacional.

Adiante, um esquema (Quadro 38) a partir da linha do tempo das decisões do TRF4 relacionadas ao PSPN, desde 2012, estruturando-as em dimensões analíticas construídas a partir do roteiro proposto para análise das decisões (questões 1 a 5, na página 120). Para cada fase, são destacados: o tipo predominante de demanda (individual ou coletiva), os atores reconhecidos, os fundamentos normativos mobilizados, os mecanismos de interpretação jurídica adotados, as representações sobre educação e docência e, sobretudo, o papel político exercido pelo Judiciário na implementação da política. Não pretendo esgotar a complexidade de cada decisão, mas oferecer uma visão da atuação do Judiciário nesse movimento de construção jurisprudencial.

Quadro 38 – Fases da Judicialização do PSPN no TRF4 de acordo com o tipo de demanda e dimensões de análise das decisões

Período/ Fase	**2012–2013** Fase inicial	**2014–2019** Estabilização jurisprudencial	**2020–2021** Marco institucional	**2022–2023** Judicialização estrutural	**2024** Consolidação restritiva
Tipo de demandas	Predominante **individuais**	Individuais com **efeitos coletivos indiretos**	Controvérsias emergentes de caráter **estrutural**	Demandas formalmente coletivas	Controvérsias **coletivas e estruturais**
Atores e posição do Judiciário	Professores × Estados × União; Judiciário como **árbitro institucional**	Entes subnacionais × União; Judiciário como **árbitro moderador**	Inclusão implícita do CN; Judiciário como **guardião da reserva legal**	União × entes federados × sistema educacional; Judiciário como **limitador**	Judiciário como **ator político (indireto)**
Instituições e fundamentos normativos	CF/1988; Lei 11.738/2008 (art. 4º); precedentes internos do TRF4	Consolidação da jurisprudência; reforço da autonomia federativa	EC 108/2020; reconfiguração do FUNDEB; exigência de lei específica	CF/1988; Lei n. 11.738/2008; EC108/2020; precedentes do STF	Centralidade da Constituição e da reserva legal; condicionamento à atuação legislativa
Instrumentos e interpretação jurídica	Interpretação **formal e sistemática;** ênfase na ilegitimidade da União e na incompetência da Justiça Federal	Interpretação **sistemática e conservadora**; manutenção da restrição à exigibilidade	Interpretação **estrita da reserva legal;** preparação para invalidação de atos infralegais	Interpretação **restritiva;** suspensão da exigibilidade; afastamento de portarias do MEC	Interpretação **bloqueadora;** neutralização de instrumentos executivos
Representações da educação e do PSPN	PSPN tratado como **ônus fiscal-administrativo**; valorização docente secundarizada	Educação tensionada pela fiscalidade; direito reconhecido, mas condicionado	Tensão explícita entre direito educacional e custo institucional	PSPN visto como problema estrutural de sustentabilidade fiscal	Educação subordinada à legalidade formal; direito relativizado
Papel político e efeitos da decisão	**Limitador** da política; contenção da indução federal via Judiciário	**Moderador-contido;** estabilidade decisória com baixa expansão do direito	**Limitador preventivo;** redefinição dos parâmetros da política	**Limitador** da política; reorganização do ritmo de implementação	**Neutralizador** da política; efeitos estruturais sobre o PSPN

Fonte: TRF4. Elaborado pela autora (2025).

A leitura do Quadro acima evidencia que a atuação do TRF4 não se limita à aplicação mecânica da Lei n. 11.738/2008, mas envolve escolhas interpretativas que produzem efeitos concretos sobre a exigibilidade do PSPN e sobre a própria dinâmica federativa da política educacional. A seguir, desenvolvo a análise detalhada de cada uma das fases identificadas, examinando como os elementos sintetizados no quadro se articulam nos acórdãos, quais controvérsias se consolidam em cada período e de que modo o Tribunal se posiciona ora como árbitro institucional, ora como agente relevante da ação pública educacional.

A análise temporal da atuação do TRF4 na implementação do PSPN evidencia um percurso decisório que se organiza em fases distintas, marcadas por mudanças no contexto normativo, no tipo de judicialização e no papel político assumido pelo Judiciário. O Quadro 40 sintetiza esse movimento, permitindo compreender como decisões inicialmente centradas em conflitos individuais passam a produzir efeitos coletivos e estruturais sobre a política pública educacional.

Na fase inicial, correspondente aos anos de 2012 e 2013, a judicialização do PSPN ocorre predominantemente por meio de demandas individuais, nas quais professores ou entidades locais buscam incluir a União no polo passivo das ações. Os atores reconhecidos nos acórdãos são essencialmente os docentes, os entes subnacionais e a União, sendo o Judiciário posicionado de forma clara como árbitro institucional. Nesse período, a fundamentação normativa ancora-se na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 11.738/2008, especialmente em seu art. 4º, interpretado como norma de natureza financeira e intergovernamental. Os instrumentos interpretativos mobilizados privilegiam uma leitura formal e sistemática do ordenamento jurídico, conduzindo à restrição da exigibilidade do piso no âmbito da Justiça Federal. A educação e o PSPN são representados, majoritariamente, como questões de gestão fiscal e administrativa, e o papel político do Judiciário assume caráter limitador, ao conter a expansão da política por via judicial.

Entre 2014 e 2019, consolida-se uma fase de estabilização jurisprudencial, marcada pela continuidade dos entendimentos firmados no período anterior. Embora as ações permaneçam, em sua maioria, individuais, os efeitos das decisões passam a ser coletivos de forma indireta, na medida em que a jurisprudência reiterada uniformiza o tratamento do tema no âmbito do TRF4. O Judiciário mantém-se como árbitro moderador, reafirmando os limites institucionais e a autonomia federativa, ao mesmo tempo em que reconhece, de forma abstrata, a constitucionalidade do direito ao piso. A interpretação jurídica segue predominantemente sistemática e conservadora, e as representações do PSPN continuam tensionadas pela dimensão fiscal, o que reforça um papel político contido, voltado mais à estabilidade decisória do que à ampliação da efetividade da política pública.

A promulgação da Emenda Constitucional n. 108/2020 inaugura uma nova fase, de natureza institucional, que reconfigura os parâmetros da política do PSPN.

Embora o número baixo de acórdãos desse período, considerando a pandemia da Covid-19 que afetou o funcionamento dos serviços públicos em geral, a EC n. 108 exerce impacto direto sobre as decisões posteriores, ao exigir lei específica para a definição do piso e ao redesenhar o financiamento da educação básica por meio do FUNDEB permanente. Nesse contexto, o STF passa a reconhecer implicitamente o Congresso Nacional como ator central da ação pública, reposicionando-se como guardião da reserva legal. Os instrumentos interpretativos tornam-se mais estritos, e a tensão entre direito educacional e profissional e custo institucional passa a estruturar o discurso judicial, sinalizando uma inflexão relevante no papel político do Judiciário.

Nos anos de 2022 e 2023, essa inflexão se materializa em decisões que, proferidas em ações coletivas, produzem impactos claramente estruturais sobre a política do PSPN. Os acórdãos analisados passam a articular de forma explícita a Constituição Federal, a Lei n. 11.738/2008, a EC n. 108/2020 e precedentes do Supremo Tribunal Federal, sobretudo no que se refere à exigência de reserva legal. A interpretação jurídica adotada é predominantemente restritiva, conduzindo à suspensão ou limitação da exigibilidade do piso e ao afastamento da validade de atos infralegais do Executivo federal. As representações da educação revelam uma tensão estrutural entre valorização docente e sustentabilidade fiscal, e o papel político do Judiciário assume feição de limitador consciente da política pública, reorganizando, na prática, o ritmo e o alcance de sua implementação.

Por fim, no ano de 2024, observa-se a consolidação de uma atuação judicial que ultrapassa a mediação de conflitos individuais – como foi no início, a partir de 2012 – pois, são ações coletivas, passando a neutralizar instrumentos centrais da política do PSPN. As controvérsias analisadas assumem caráter abertamente coletivo e estrutural, e o TRF4, ainda que sob o discurso da autocontenção institucional, exerce um papel político decisivo ao condicionar a efetividade do piso à atuação legislativa futura. Os instrumentos interpretativos adotados tornam-se bloqueadores, e a educação passa a ser representada de forma subordinada à legalidade formal. Nessa fase, o TRF4 atua predominantemente como neutralizador da política pública, produzindo efeitos estruturais relevantes sobre a valorização do magistério e evidenciando o lugar central do Judiciário na conformação da ação pública educacional.

Em conjunto, as fases descritas demonstram que a atuação do TRF4 na implementação do PSPN não pode ser compreendida apenas como aplicação técnica do direito, mas como prática institucional dotada de densidade política, capaz de redefinir os contornos, os limites e os tempos da política pública educacional. Dessa forma, a análise empreendida evidencia que a atuação dos tribunais na implementação do Piso do Magistério pode não se limitar à aplicação estrita da Lei n. 11.738/2008, mas envolve escolhas interpretativas que produzem efeitos relevantes sobre a conformação da política educacional.

Ao articular as cinco dimensões analíticas adotadas — atores, fundamentos normativos, instrumentos interpretativos, representações sobre educação e papel político do Judiciário — foi possível tratar os acórdãos como manifestações da ação pública judicial, revelando como a dogmática jurídica opera simultaneamente como técnica de decisão e como mecanismo de exercício de poder. Essa leitura integrada permite compreender os limites, as tensões e as possibilidades de efetivação do PSPN no âmbito jurisdicional, além de oferecer o suporte analítico necessário para o exame específico das decisões como demonstrado.

4.2 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Superior Tribunal de Justiça, criado pela Constituição de 1988, cuja responsabilidade consiste em uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, tem dentre as suas atribuições, solucionar definitivamente os casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada.

Assim, o STJ é composto por 33 Ministros, número mínimo estabelecido pela Constituição, observados requisitos semelhantes aos exigidos para o STF: nacionalidade brasileira, idade entre trinta e cinco e setenta anos, notável saber jurídico e reputação ilibada, além da aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, nos termos do art. 104, parágrafo único, da CF/1988. Os Ministros são nomeados pelo Presidente da República a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal, assegurando-se, ainda, a composição heterogênea prevista constitucionalmente, com um terço oriundo dos TRFs, um terço dos TJs e um terço formado por advogados e membros do MP.

No plano da sua organização interna, estrutura-se em Turmas e Seções, com base no critério da especialização temática. O Tribunal é dividido em seis

Turmas, cada uma composta por cinco Ministros, responsáveis pelo julgamento da maior parte dos recursos. A 1ª e a 2ª Turmas concentram matérias de direito público, como direito administrativo, tributário e previdenciário; a 3ª e a 4ª Turmas julgam matérias de direito privado; e a 5ª e a 6ª Turmas são especializadas em direito penal e processual penal.

As Turmas se agrupam em três Seções, que exercem função central de uniformização da jurisprudência. A Primeira Seção reúne a 1ª e a 2ª Turmas e julga matérias de direito público; a Segunda Seção congrega a 3ª e a 4ª Turmas, dedicando-se ao direito privado; e a Terceira Seção é formada pela 5ª e a 6ª Turmas, competentes para matérias penais. As Seções apreciam, entre outros temas, recursos especiais repetitivos, incidentes de assunção de competência e conflitos de competência, desempenhando papel fundamental na consolidação de precedentes qualificados no âmbito do Tribunal.

Além das Turmas e Seções, o STJ conta com Plenário, composto por todos os seus ministros, com competência administrativa para eleger membros para os cargos diretivos e de representação, votar mudanças no regimento e elaborar listas tríplices de indicados a compor o tribunal; a Corte Especial, formada pelos 15 Ministros mais antigos, responsável por matérias administrativas, disciplinares e por julgamentos de maior relevância institucional, como ações penais contra autoridades com prerrogativa de foro no STJ; Presidência e Vice-Presidência, com atribuições administrativas e processuais específicas, inclusive no juízo de admissibilidade recursal. Tal estrutura do STJ combina especialização por matéria (Turmas) e uniformização jurisprudencial (Seções), assegurando coerência, estabilidade e previsibilidade na interpretação da legislação federal.

Na busca dessa uniformização, o principal tipo de processo julgado pelo STJ é o recurso especial, que serve fundamentalmente para que o tribunal resolva interpretações divergentes sobre um determinado dispositivo de lei. Desde 2008, os recursos especiais podem ter caráter repetitivo, ou seja, quando há múltiplos recursos com fundamento na mesma questão legal. Caso em que, o STJ pode determinar a suspensão dos processos que versem sobre a mesma matéria, até o julgamento de um recurso representativo da controvérsia.

O procedimento dos recursos repetitivos inicia-se com a identificação, pelos tribunais de origem, de um volume significativo de recursos especiais que versam sobre idêntica controvérsia jurídica. Diante dessa reiteração temática, o presidente

do Tribunal Regional Federal ou do Tribunal de Justiça realiza a seleção de dois ou mais recursos que representem de forma adequada a questão controvertida. Esses recursos selecionados são então encaminhados ao STJ, onde passam a figurar como paradigmas para o julgamento unificado da matéria.

Assim, os recursos representativos da controvérsia são submetidos à análise e julgamento por um colegiado específico, podendo ser uma das seções ou a Corte Especial. A decisão proferida nesse julgamento possui o efeito de fixar uma tese jurídica vinculante, que deverá ser obrigatoriamente aplicada a todos os demais recursos especiais repetitivos que tratam da mesma questão. Subsequentemente, os tribunais de origem (TRFs e TJs) têm o dever de observar e aplicar a tese estabelecida pelo STJ nos casos análogos pendentes de julgamento em suas instâncias, garantindo, assim, a uniformidade da jurisprudência e a celeridade processual.

Na pesquisa em Jurisprudência do STJ com descritores “Piso Nacional Profissional Nacional do Magistério” encontrei 9 acórdãos, dos quais 2 com Recurso Repetitivo e 2.608 decisões monocráticas. Optei por analisar os 9 acórdãos, dos quais 7 são originários do RS e 2 de SC. Exponho-os por ano.

1) No Recurso Especial (REsp) 1.353.801/RS, **julgado sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 589/STJ)**, no ano de 2013, relator Ministro Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, analisou controvérsia surgida no contexto da implementação do PSPN do Magistério, instituído pela Lei n. 11.738/2008. O caso teve origem em ação individual proposta por servidor público estadual do magistério, ajuizada paralelamente a ação civil pública proposta pelo MP do Rio Grande do Sul, ambas voltadas à discussão da implantação do piso salarial. A questão principal submetida ao STJ consistiu em definir se seria juridicamente possível a suspensão do andamento das ações individuais enquanto pendente o julgamento da ação coletiva que versava sobre a mesma tese jurídica de fundo, diante do elevado número de processos semelhantes em tramitação, caracterizando uma macrolide[41] de natureza repetitiva.

[41] De acordo com Sidnei Agostinho Beneti (2009), **macrolide** é um fenômeno processual em que múltiplas ações formalmente individuais, mas materialmente idênticas, decorrem de uma mesma controvérsia jurídica de base socioeconômica comum. Trata-se de lides geradas, em regra, pela atuação reiterada de um mesmo ente — especialmente o Poder Público ou grandes agentes privados — cujas condutas produzem efeitos jurídicos homogêneos sobre uma pluralidade de sujeitos, fazendo com que o conflito não seja verdadeiramente individual, mas apenas se desdobre em numerosos processos individuais que expressam uma única controvérsia central.

Ao solucionar o conflito, o STJ entendeu ser legítima e adequada a suspensão das ações individuais, nos termos do art. 543-C do CPC (redação vigente à época), como técnica de racionalização do sistema processual e de preservação da isonomia e da segurança jurídica. A Corte firmou a tese de que, ajuizada ação coletiva relativa a macrolide geradora de processos multitudinários, deveriam ser suspensas as ações individuais até o julgamento da demanda coletiva, sem que isso implicasse violação aos arts. 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor. Segundo o Tribunal, a interpretação desses dispositivos deve ser harmonizada com o regime dos recursos repetitivos, que busca conferir tratamento uniforme a controvérsias de massa. O recurso especial foi conhecido, mas não provido, consolidando orientação que posteriormente dialoga com o Tema 675 da repercussão geral do STF, reforçando a centralidade da ação coletiva como instrumento de solução concentrada de conflitos estruturais e reiterados no âmbito das políticas públicas.

2) Nos Embargos de Declaração no REsp 1.353.801/RS, julgados pela 1ª Seção do STJ, relator Ministro Mauro Campbel Marques, julgado em novembro de 2013, foi discutida a existência de supostos vícios no acórdão que, sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC/1973), havia firmado entendimento acerca da possibilidade de suspensão de ações individuais quando pendente julgamento de ação coletiva relacionada à implementação do PSPN do Magistério, previsto na Lei n. 11.738/2008. Os embargantes sustentaram a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade no julgado, especialmente quanto ao enquadramento do recurso como representativo da controvérsia e aos efeitos processuais decorrentes dessa qualificação. A questão principal submetida à Corte consistiu em verificar se o acórdão embargado apresentava algum dos vícios previstos no art. 535 do CPC/1973 que justificasse o acolhimento dos aclaratórios.

Ao apreciar os embargos, o STJ rejeitou-os integralmente, assentando que tanto a ementa quanto o voto condutor do acórdão embargado foram claros ao afirmar que o REsp 1.353.801/RS foi julgado como recurso representativo da controvérsia, nos termos do art. 543-C do CPC e da Resolução n. 8/2008 do STJ. A Corte reafirmou a tese jurídica firmada no julgamento repetitivo, segundo a qual, ajuizada ação coletiva atinente a macrolide geradora de processos multitudinários — como ocorre nas demandas relativas ao piso nacional do magistério —, é legítima a suspensão do andamento das ações individuais até o julgamento da

demanda coletiva. Assim, concluiu-se que os embargos pretendiam apenas rediscutir o mérito da decisão, finalidade incompatível com a via eleita, consolidando-se, mais uma vez, a orientação do STJ quanto à função uniformizadora do julgamento repetitivo e à inexistência de qualquer vício a ser sanado.

3) No Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial (AgRg nos EDcl no AREsp) 208.357/RS, julgado pela 1ª Turma do STJ, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em outubro de 2013, foi examinada a controvérsia processual surgida em demandas relativas à implementação do PSPN do Magistério, instituído pela Lei n. 11.738/2008. O caso teve origem em ação individual proposta por servidor público estadual, ajuizada paralelamente a ação coletiva que versava sobre a mesma controvérsia jurídica de fundo. Após decisões desfavoráveis nas instâncias anteriores, a parte insurgiu-se contra a determinação de suspensão do andamento da ação individual, sustentando a inaplicabilidade do entendimento consolidado pelo STJ. A questão principal submetida à Corte consistiu em definir se seria juridicamente legítima a sustação do processo individual enquanto pendente o julgamento da ação coletiva relacionada a macrolide geradora de múltiplos processos.

Ao solucionar o conflito, o STJ negou provimento ao agravo regimental, reafirmando a orientação firmada em precedentes qualificados, especialmente no REsp 1.353.801/RS, julgado sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC/1973). A Corte reiterou a tese jurídica de que, ajuizada ação coletiva atinente a macrolide geradora de processos multitudinários, devem ser suspensas as ações individuais até o julgamento da demanda coletiva, como técnica de racionalização processual e preservação da isonomia e da segurança jurídica. Assentou-se, ainda, que tal entendimento é compatível com os arts. 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), cuja interpretação deve ser harmonizada com o regime dos recursos repetitivos. Com isso, consolidou-se a solução de que a suspensão das ações individuais, em hipóteses como a do piso do magistério, constitui medida legítima e alinhada à função uniformizadora do STJ.

4) No Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Agravo em Recurso Especial (AgRg nos EDcl no AREs) 201.379/RS, julgado pela 2ª Turma do STJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, em setembro de 2013, foi analisada a controvérsia processual decorrente do ajuizamento concomitante de ação

individual por servidor público do magistério e de ação civil pública proposta pelo MP estadual, ambas voltadas à implementação do Piso do Magistério, instituído pela Lei n. 11.738/2008. Após a suspensão do processo individual nas instâncias ordinárias, a parte autora insurgiu-se por meio de sucessivos recursos, sustentando a impossibilidade de paralisação da demanda singular. A questão principal submetida ao STJ consistiu em definir se seria juridicamente legítima a suspensão do andamento da ação individual até o julgamento da demanda coletiva que tratava da mesma macrolide geradora de múltiplos processos.

Ao solucionar o conflito, o STJ negou provimento ao agravo regimental, reafirmando entendimento já consolidado em precedentes qualificados. A Corte reiterou a tese jurídica segundo a qual, ajuizada ação coletiva atinente a macrolide geradora de processos multitudinários, devem ser suspensas as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva, como forma de garantir tratamento uniforme às controvérsias repetitivas e preservar a segurança jurídica. Destacou-se que esse entendimento foi inicialmente firmado no REsp 1.110.549/RS e posteriormente referendado pela 1ª Seção no REsp 1.353.801/RS, julgado sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC/1973). Assim, consolidou-se a orientação de que a suspensão do processo individual, em hipóteses como a do piso nacional do magistério, é medida legítima e compatível com o sistema processual coletivo e com a função uniformizadora do STJ.

5) Por sua vez, no REsp 1.426.210/RS, julgado pela 1ª Seção STJ sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 911), relator Ministro Gurgem de Faria, em 2016, discutiu-se a correta interpretação e os efeitos jurídicos do PSPN do Magistério, previsto na Lei n. 11.738/2008, no âmbito das carreiras do magistério público estadual do RS. O caso teve origem em demanda que questionava se a fixação do piso nacional como vencimento básico inicial implicaria, de forma automática, a incidência do mesmo índice de reajuste sobre toda a carreira e o reflexo imediato nas gratificações, adicionais e demais vantagens percebidas pelos professores. A questão principal consistiu, portanto, em definir o alcance normativo do piso salarial nacional: se ele se limita ao vencimento básico inicial ou se produz efeitos diretos e generalizados sobre toda a estrutura remuneratória do magistério, inclusive vantagens acessórias, independentemente de previsão em lei local.

Ao solucionar o conflito, o STJ firmou entendimento no sentido de que a Lei n. 11.738/2008 veda a fixação do vencimento básico inicial em valor inferior ao piso

nacional, mas não determina, por si só, a extensão automática desse piso a toda a carreira nem o reflexo imediato sobre gratificações e demais vantagens. A Corte destacou que tais efeitos somente podem ocorrer se expressamente previstos na legislação local, em respeito à autonomia legislativa dos entes federados e aos limites constitucionais relativos à organização das carreiras e à remuneração dos servidores públicos. Com base nessa compreensão, foi firmada a tese jurídica do Tema 911, consolidando que o piso nacional corresponde ao vencimento básico inicial, não se confundindo com remuneração global, em consonância com o entendimento do STF na ADI 4.167/DF. O recurso especial foi parcialmente provido para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que reaprecie, à luz da legislação estadual específica, a existência — ou não — de repercussões do piso sobre a carreira e sobre as vantagens pecuniárias dos profissionais do magistério.

6) Nos Embargos de Declaração (ou Aclaratórios) no Recurso Especial (EDcl no REsp) 1.426.210/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, julgado em junho de 2017, foram opostos[42] contra o acórdão proferido sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 911), a 1ª Seção do STJ examinou alegações de omissão, contradição e obscuridade relacionadas aos efeitos do PSPN do Magistério, instituído pela Lei n. 11.738/2008. Os embargantes sustentavam, em síntese, que o acórdão teria deixado de apreciar a repercussão do piso nacional sobre as vantagens, gratificações e sobre toda a carreira do magistério estadual do RS, bem como questões de índole constitucional e suposta existência de disciplina específica em legislação local. A questão principal consistiu em verificar se o acórdão embargado apresentava algum dos vícios previstos no art. 535 do CPC/1973 que justificasse o acolhimento dos aclaratórios.

Ao apreciar os embargos, o STJ rejeitou-os integralmente, assentando que não havia qualquer omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado. A Corte reafirmou a tese jurídica firmada no Tema 911, segundo a qual a Lei n. 11.738/2008 estabelece, como regra geral, apenas a obrigatoriedade de observância do piso como vencimento básico inicial, não autorizando a repercussão automática do piso sobre os níveis superiores da carreira nem o reflexo imediato sobre vantagens e gratificações, salvo previsão expressa em legislação local.

[42] No contexto jurídico, os embargos de declaração são **opostos** contra decisão. “Opostos” é um termo técnico para interpor embargos de declaração (a “oposição” de embargos).

Destacou-se, ainda, que a análise de leis estaduais ou municipais é vedada em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 280 do STF, e que matérias constitucionais escapam à competência do STJ. Por fim, o Tribunal consignou ser inadmissível a inovação recursal em embargos de declaração, consolidando o entendimento de que esses aclaratórios não se prestam à rediscussão do mérito nem à ampliação do objeto do julgamento repetitivo.

7) Nos Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo Regimental do Resp (AgInt no AgRg no REsp) 1.425.470/SC, julgados pela 1ª Turma do STJ, relator Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em junho de 2017, foi discutida a controvérsia relativa aos reflexos do PSPN do Magistério, previsto na Lei n. 11.738/2008, sobre o vencimento básico de toda a carreira e sobre gratificações e demais vantagens de professores da educação básica no Estado de Santa Catarina. O processo havia sido decidido anteriormente sem a devida adequação ao entendimento posteriormente consolidado pelo STJ em sede de recurso especial representativo da controvérsia (REsp 1.426.210/RS – Tema 911). A questão principal submetida à apreciação da Corte consistiu em definir se os embargos de declaração poderiam ser utilizados para ajustar o julgado a orientação jurisprudencial superveniente, bem como em delimitar o alcance dos efeitos do piso nacional diante da necessidade de exame da legislação estadual específica.

Ao solucionar o conflito, o STJ acolheu os embargos de declaração, com efeitos infringentes, reconhecendo a possibilidade de utilização desse instrumento para adequar decisões anteriores à tese firmada em recurso repetitivo, em atenção aos princípios da instrumentalidade das formas, da celeridade e da efetividade da jurisdição. A Corte reafirmou a tese jurídica do Tema 911, segundo a qual a Lei n. 11.738/2008 impõe a observância do piso como vencimento básico inicial, vedando sua fixação em valor inferior, mas não determina a incidência automática do piso sobre toda a carreira nem o reflexo imediato sobre gratificações e vantagens, salvo previsão expressa na legislação local. Diante da vedação de exame de lei estadual em recurso especial (Súmula 280/STF), determinou-se o retorno dos autos à instância de origem, para que prosseguisse no julgamento do feito à luz da legislação estadual aplicável, observadas as premissas jurídicas fixadas pelo STJ.

8) No REsp 1.854.625/RS, julgado pela 2ª Turma do STJ, relator Ministro Herman Benjamim, em março de 2020, foi examinada a controvérsia envolvendo a implementação do PSPN, previsto na Lei Federal n. 11.738/2008, no âmbito do

Município de Camaquã/RS. A demanda foi proposta por servidora pública municipal do magistério, que alegava perceber vencimentos inferiores ao piso nacional, apesar da existência de legislação municipal que disciplinava a carreira. O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido, sob o fundamento de que a remuneração global da autora, consideradas as classes e níveis superiores da carreira, superaria o valor do piso nacional, entendendo, assim, atendida a exigência legal. A questão principal submetida ao STJ consistiu em definir se a verificação do cumprimento do piso nacional poderia ser feita com base na remuneração total ou se deveria observar, de forma estrita, o vencimento básico inicial, bem como se a legislação local previa a repercussão do piso em toda a carreira.

Ao solucionar o conflito, o STJ deu provimento ao recurso especial, aplicando diretamente a tese firmada no Tema Repetitivo 911. A Corte reafirmou que a Lei n. 11.738/2008 exige que o vencimento básico inicial da carreira corresponda, no mínimo, ao piso salarial nacional, vedando sua fixação em valor inferior, e que a aferição do cumprimento da norma não pode ser realizada com base na soma de parcelas remuneratórias ou na remuneração global. Destacou-se, ainda, que, no caso concreto, a Lei Municipal n. 81/2000 previa expressamente a repercussão do piso para todos os níveis e classes da carreira, circunstância ignorada pelo Tribunal de origem. Assim, ao desconsiderar a incidência do piso conforme disciplinado pela legislação local, o acórdão recorrido divergiu do entendimento consolidado pelo STJ em sede repetitiva. Firmou-se, portanto, a tese de que, havendo previsão em lei local, o piso nacional deve repercutir em toda a estrutura da carreira do magistério, impondo-se a correção judicial para assegurar sua efetiva implementação.

9) No Agravo Interno nos Embargos de Declaração no pedido de uniformização de Interpretação de Lei (AgInt nos EDcl no PUIL) 2.371/SC, julgado pela 1ª Seção do STJ em outubro de 2022, relator Ministro Francisco Falcão, foi analisada a controvérsia surgida em ação de cobrança de diferenças remuneratórias proposta por servidor público estadual, no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública de Santa Catarina. Após a improcedência do pedido nas instâncias ordinárias, foi interposto Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (PUIL), sob o argumento de que a decisão da Turma Recursal teria divergido da jurisprudência do STJ quanto à aplicação do PSPN do Magistério, previsto na Lei n. 11.738/2008. A questão principal submetida ao STJ consistiu em verificar se

estavam presentes os pressupostos legais de cabimento do PUIL, notadamente a existência de divergência na interpretação de lei federal ou de contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal, bem como se o acórdão recorrido contrariava a tese firmada no Tema Repetitivo 911.

Ao apreciar o agravo interno, o STJ manteve a decisão recorrida e negou provimento ao recurso, assentando que o entendimento da Turma Recursal estava em plena conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal, especialmente com a tese firmada no REsp 1.426.210/RS (Tema 911). Reafirmou-se que a Lei n. 11.738/2008 determina apenas a observância do piso como vencimento básico inicial, não impondo, de forma automática, sua incidência sobre toda a carreira nem reflexos imediatos sobre gratificações e vantagens, salvo previsão expressa na legislação local. O STJ também delimitou a função institucional do PUIL, destacando que esse instrumento somente é cabível para uniformizar interpretação de direito material federal, não se prestando à reapreciação de matéria constitucional ou à revisão de entendimento alinhado à jurisprudência dominante. Assim, consolidou-se a tese de que, inexistindo divergência relevante ou afronta a precedente qualificado do STJ, é incabível o pedido de uniformização, devendo ser preservada a decisão da Turma Recursal.

Portanto, a partir do conjunto das ementas analisadas dos recursos repetitivos, embargos, agravos e PUILs relativos ao PSPN do Magistério, é possível sistematizar as respostas às questões propostas, o que apresento no Quadro 41.

Quadro 39 – Atuação do STJ na implementação do PSPN

Questão	Síntese analítica
1) Atores reconhecidos e posição do tribunal	Os acórdãos reconhecem como atores centrais: **professores da educação básica**, **Estados e Municípios**, **MP** (como legitimado coletivo), **Tribunais de origem** e o **STJ**. O tribunal se posiciona predominantemente como **árbitro institucional** da política pública, e não como ator direto de implementação. Sua atuação consiste em ordenar o sistema decisório (suspensão de ações individuais, uniformização de teses), evitando interferência direta na formulação ou execução administrativa do PSPN.
2) Normas, precedentes e limites institucionais	As decisões se fundamentam principalmente na **Lei n. 11.738/2008**, no **art. 543-C do CPC/1973** e nos **arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015**, além dos **arts. 103 e 104 do CDC**, da **Súmula 280/STF** e do precedente do STF na **ADI 4.167/DF**. O STJ interpreta seus próprios limites de forma restritiva: afasta o exame de **legislação local** e de **matéria constitucional**, reafirmando sua competência como corte de uniformização infraconstitucional, e não como instância de revisão ampla da política remuneratória.
3) Instrumentos jurídicos e técnicas interpretativas	São mobilizados os **recursos repetitivos**, a **suspensão de ações individuais**, o **pedido de uniformização de interpretação de lei (PUIL)** e os **embargos de declaração com efeitos integrativos ou infringentes**. A técnica interpretativa dominante é a **interpretação restritiva do alcance do PSPN**, distinguindo vencimento básico inicial de remuneração global. Esses instrumentos tendem a **restringir a exigibilidade imediata e expansiva do PSPN**, condicionando seus efeitos à legislação local.
4) Representações sobre educação, docência e PSPN	O discurso judicial representa o PSPN menos como um **direito educacional estruturante** e mais como um **parâmetro normativo mínimo de vencimento**, inserido em um contexto de organização administrativa e orçamentária. O conflito é enquadrado predominantemente como **problema jurídico-administrativo e federativo**, e não como disputa substantiva sobre valorização docente ou qualidade da educação básica. O interesse público educacional aparece mediado por preocupações com legalidade, competência e impacto fiscal.
5) Papel político exercido e impactos na efetividade do PSPN	O papel político exercido pelo STJ é essencialmente o de **moderador e limitador**. O Tribunal induz uniformidade procedimental e estabilidade decisória, mas limita a expansão judicial do PSPN ao rejeitar efeitos automáticos sobre carreiras e vantagens. Como impacto, a interpretação adotada **preserva a autonomia dos entes federados**, mas **fragmenta a efetividade da política**, tornando a concretização do PSPN dependente de iniciativas legislativas locais e da capacidade de mobilização institucional dos professores.

Fonte: Jurisprudência do TRF. Elaborado pela autora (2025).

Em conjunto, as decisões revelam um STJ que atua como **guardião da coerência do sistema jurídico**, mas que evita assumir protagonismo substantivo na implementação do PSPN. A Corte privilegia a **governança judicial da política pública**, por meio de precedentes vinculantes e técnicas processuais de contenção

da litigiosidade, em detrimento de uma leitura expansiva do piso como instrumento de valorização nacional do magistério.

4.3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal é composto por 11 Ministros, conforme previsto no art. 101 da CF/1988, escolhidos dentre cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, após aprovação da indicação do Presidente da República pelo voto da maioria absoluta do Senado Federal. Os Ministros são nomeados pelo Presidente da República, sem exigência constitucional de origem profissional específica, diferentemente do que ocorre no STJ, o que reforça o caráter eminentemente político-institucional da composição do Tribunal, embora pautado por critérios de conhecimento jurídico e de idoneidade.

No que se refere à sua organização interna, o STF estrutura-se em Plenário e Turmas. O Plenário, composto pela totalidade dos Ministros, é o órgão máximo do Tribunal e detém competência para o julgamento das questões de maior relevância constitucional, especialmente as ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, além de matérias institucionais e administrativas. As decisões plenárias exercem papel central na fixação de teses vinculantes e na orientação do sistema jurídico nacional.

O STF conta ainda com duas Turmas, cada uma integrada por cinco Ministros, cabendo ao Presidente do Tribunal presidir o Plenário e uma das Turmas. As Turmas julgam, em regra, matérias constitucionais de menor complexidade ou sem repercussão geral reconhecida, bem como *habeas corpus*, mandados de segurança e recursos extraordinários em hipóteses específicas. Essa estrutura permite ao STF combinar centralização decisória nas questões constitucionais estruturantes com a racionalização do julgamento do elevado volume de processos submetidos à Corte.

O inciso III, art. 102 da CF/88 prevê que o Supremo analise em grau de recurso – recurso extraordinário (RE) – causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, desde que a decisão recorrida contrarie dispositivo da Constituição; declare a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; julgue

válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; ou julgue válida lei local contestada em face de lei federal (alínea a, b, c, d, III, art. 102, CF/88). A partir da EC 45/2004, foi introduzida a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, **súmula com efeito vinculante** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A da CF/1988).

No portal do Supremo Tribunal Federal, na seção “Jurisprudência” com os descritores “Piso Nacional Profissional Nacional do Magistério” e a delimitação temporal (2011-2024) com o acréscimo de 2025, tendo em vista a relevância das decisões para a implementação do PSPN, localizei 25 acórdãos. Dentre tais acórdãos, 5 possuem Repercussão Geral, 1.023 decisões monocráticas e 5 informativos. Cabe destacar que, a **repercussão geral** é um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário no STF, previsto no art. 102, § 3º, da CF/1988 e regulamentado pelos arts. 1.035 e seguintes do CPC. Sua finalidade é racionalizar o acesso ao STF, reservando a atuação da Corte às causas que ultrapassem o interesse subjetivo das partes e possuam relevância jurídica, econômica, política ou social para a coletividade.

Em termos práticos, ao analisar um recurso extraordinário, o STF verifica se a questão constitucional nele discutida apresenta impacto que transcende o caso concreto. Reconhecida a repercussão geral, o mérito da controvérsia constitucional é julgado pelo Plenário ou Turma competente, e a tese fixada passa a vincular os demais órgãos do Poder Judiciário, que devem aplicar o entendimento aos casos idênticos. Os processos que tratam da mesma matéria ficam, em regra, sobrestados nas instâncias de origem até o julgamento definitivo pelo STF.

Caso a repercussão geral não for conhecida, o recurso extraordinário não é conhecido, e a decisão vale apenas para as partes envolvidas, sem efeito vinculante geral. Assim, a repercussão geral cumpre um papel estrutural no sistema de precedentes brasileiro, ao uniformizar a interpretação constitucional, reduzir a multiplicação de recursos repetitivos e reforçar a função do STF como Corte constitucional, e não como instância revisora de casos individuais.

A seguir, os acórdãos com Repercussão Geral (Quadro 40) e, na sequência, a descrição sucinta de cada um.[43]

Quadro 40 – Acórdãos do STF com Repercussão Geral

PROCESSO	JULGAMENTO	REPERCUSSÃO GERAL	ORIGEM	TEMA
RE 936790	29/05/2020	Mérito	TJ/SC	958
RE 1309924 RG	01/04/2021	Admissibilidade	TJ/MG	1134
ARE 1487739 RG	28/06/2024	Admissibilidade	TJ/PE	1308
ARE 1502069 RG	27/09/2024	Admissibilidade	TJ/SP	1324
RE 1513277 RG	28/02/2025	Admissibilidade	TJ/GO	1378

Fonte: Elaborado pela autora (2025).
Nota Explicativa: RE – Recurso Extraordinário; ARE – Agravo em Recurso Extraordinário; RG – Repercussão Geral

1) Recurso Extraordinário 936790 – **Tema 958** (STF) – Neste julgamento de mérito com repercussão geral reconhecida, relator Min. Marco Aurélio, o STF enfrentou a constitucionalidade do art. 2º, § 4º, da Lei n. 11.738/2008, que reserva o mínimo de um terço da carga horária dos professores da educação básica para atividades extraclasse. A questão principal foi definir se a União, por meio de norma geral federal, poderia disciplinar não apenas o piso salarial, mas também a composição da jornada de trabalho docente nos três níveis da Federação. O STF decidiu que a norma é constitucional, reconhecendo que as atividades extraclasse são essenciais ao direito fundamental à educação e à valorização do magistério, conforme os arts. 205 e 206 da Constituição. A solução adotada afirma a competência da União para estabelecer parâmetros nacionais mínimos no atendimento educacional e consolida a tese de que é constitucional a reserva de fração mínima da jornada para atividades extraclasse, ampliando a densidade normativa e a exigibilidade do PSPN como política pública educacional estruturante.

[43] A diferença entre esses dois momentos – admissibilidade *versus* mérito – reside na natureza do juízo realizado pelo Tribunal: na admissibilidade, o STF atua como um filtro processual, verificando apenas se o tema possui a relevância e a transcendência necessárias para ser debatido pela Corte; já no mérito, o Tribunal profere o julgamento substantivo da questão constitucional. Enquanto o reconhecimento da repercussão geral na admissibilidade serve para abrir as portas do Tribunal e sinalizar que a matéria ultrapassa o interesse das partes, é apenas no julgamento de mérito que se fixa a tese jurídica vinculante, a qual deverá ser obrigatoriamente seguida pelas instâncias inferiores. Em síntese: a admissibilidade decide se o tema merece ser julgado devido à sua importância social ou jurídica, enquanto o mérito define como a Constituição deve ser interpretada e aplicada àquele caso concreto (Brasil STF, 2018).

2) Recurso Extraordinário 1309924 RG – **Tema 1134** (STF) – O caso, cujo relator Min. Luiz Fux, examina controvérsia envolvendo servidores da educação básica da rede estadual de Minas Gerais, que pleiteavam reajustes de vencimentos com base nas atualizações do PSPN do Magistério, previstas na Lei Federal n. 11.738/2008, à luz da legislação estadual (Lei n. 21.710/2015, posteriormente alterada). A questão central consistiu em definir se tais reajustes, sua periodicidade e a extensão das alterações promovidas por emenda parlamentar configurariam matéria constitucional apta a ensejar repercussão geral. O STF concluiu que, embora já tenha afirmado a constitucionalidade do piso nacional e de sua forma de atualização (nas ADIs 4.167 e 4.848), a discussão específica sobre reajustes de carreiras estaduais, periodicidade e compatibilidade com legislação local demanda interpretação de normas infraconstitucionais e reexame do conjunto fático-probatório, atraindo a incidência das Súmulas 279 e 280. A solução adotada foi a negativa de repercussão geral, firmando-se a tese de que tais controvérsias são infraconstitucionais, o que limita a atuação do STF e desloca a resolução definitiva do conflito para as instâncias ordinárias.

3) Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1487739 RG – **Tema 1308** (STF) – Neste precedente, relator Min. Alexandre de Moraes, o STF analisou recurso extraordinário com agravo interposto contra acórdão do TJ de Pernambuco que reconheceu a uma professora contratada temporariamente o direito à complementação remuneratória correspondente ao piso nacional do magistério. A questão principal foi definir se o piso salarial nacional, previsto no art. 206, VIII, da CF/1988 e regulamentado pela Lei n. 11.738/2008, é aplicável também aos profissionais do magistério contratados em regime temporário, nos termos do art. 37, IX, da Constituição. O Tribunal reconheceu que, embora sua jurisprudência distinga os regimes jurídico-administrativos de servidores efetivos e temporários, ainda não havia enfrentamento direto e definitivo sobre a incidência do piso nacional nesse contexto específico. Diante da relevância constitucional da matéria e do expressivo volume de demandas, o STF reconheceu a repercussão geral, fixando como questão constitucional a definição da aplicabilidade do piso aos contratos temporários, sem julgamento de mérito imediato. A decisão sinaliza abertura institucional para potencial ampliação da exigibilidade do PSPN, a depender do desfecho do julgamento de mérito.

4) Agravo em Recurso Extraordinário 1502069 RG – **Tema 1324** (STF) – O caso, relator Min. Luís Roberto Barroso, trata de recurso extraordinário com agravo interposto contra decisão que reconheceu a uma professora municipal o direito à revisão automática do salário-base com fundamento nos valores de atualização do piso nacional do magistério fixados por Portaria do MEC. A controvérsia central reside em saber se os índices de reajuste do piso nacional, definidos por atos administrativos federais, vinculam automaticamente estados e municípios, independentemente de lei local específica. O STF reconheceu a repercussão geral da matéria, destacando a tensão entre, de um lado, a constitucionalidade da atualização anual do piso por Portaria do MEC (ADI 4.848) e, de outro, a vedação constitucional à vinculação automática de vencimentos de servidores subnacionais a índices federais, consagrada na Súmula Vinculante n. 42. A decisão não resolve o mérito, mas delimita a questão constitucional relevante, indicando que o Tribunal deverá definir os contornos da autonomia federativa e os limites jurídicos da exigibilidade automática do PSPN, com impactos diretos sobre a efetividade e a uniformidade nacional da política salarial do magistério.

5) RE 1513277 RG – **Tema 1378** (STF) – O recurso extraordinário, relator Min. Luís Roberto Barroso, teve origem em acórdão do TJ de Goiás que, em sede de incidente de resolução de demandas repetitivas, reconheceu o direito de assistentes de educação infantil (monitores de creche) ao recebimento do piso nacional do magistério, sob o argumento de que exerceriam funções típicas de docência. A controvérsia central consistiu em saber se tais profissionais estariam abrangidos pelo conceito constitucional e legal de magistério para fins de incidência do piso. O STF, contudo, entendeu que a verificação da equivalência de funções e atribuições exige interpretação das Leis n. 9.394/1996 (LDB) e n. 11.738/2008, bem como análise da legislação local e da situação fática concreta, caracterizando matéria infraconstitucional. Com base em precedente análogo (Tema 1.334), o Tribunal não conheceu do recurso e fixou a tese de que a controvérsia é infraconstitucional e fática, afastando sua apreciação em sede de repercussão geral e restringindo, no plano institucional, a expansão judicial do alcance subjetivo do PSPN.

A seguir, apresento um quadro analítico-sintético, construído a partir das decisões com repercussão geral indicadas (Temas 1134, 1308, 1378, 958 e 1324 do STF), respondendo de forma integrada às cinco questões propostas. O quadro

privilegia a leitura institucional do papel do Judiciário na implementação do PSPN, em chave compatível com análise de políticas públicas e judicialização.

Quadro 41 – Atuação do STF na implementação do PSPN

Dimensão de análise	Síntese
1) Atores reconhecidos e posição do tribunal	Os acórdãos reconhecem como atores centrais: (I) profissionais do magistério (efetivos, temporários, assistentes/monitores), (II) entes federativos subnacionais (Estados e Municípios), (III) União (como formuladora da norma geral e, via MEC, atualizadora do piso), e (IV) o próprio STF como instância de controle constitucional. O Tribunal oscila entre uma posição de **árbitro institucional**, quando delimita competências e filtra o acesso constitucional (Temas 1134 e 1378), e de **ator da ação pública**, quando afirma parâmetros normativos nacionais mínimos e condiciona a implementação da política educacional (Tema 958 e, em perspectiva, Temas 1308 e 1324).
2) Normas, precedentes e arranjos institucionais mobilizados	Fundamentam as decisões: a Constituição Federal (arts. 205, 206, VIII, e 37, IX), a Lei n. 11.738/2008, a LDB (Lei n. 9.394/1996), legislações estaduais e municipais, além de precedentes estruturantes (ADIs 4.167 e 4.848; Súmulas 279, 280 e Súmula vinculante 42). O STF interpreta seus limites a partir do **federalismo cooperativo**, afirmando competência para validar normas gerais federais, mas recusando-se a atuar como instância revisora de controvérsias infraconstitucionais ou fáticas, especialmente quando envolvem desenho de carreiras locais.
3) Instrumentos jurídicos e técnicas interpretativas	O Tribunal utiliza: (I) o filtro da repercussão geral como técnica de governança judicial; (II) a distinção entre constitucionalidade abstrata do piso e sua aplicação concreta; (III) a separação entre vencimento básico e remuneração global; e (IV) a técnica de autocontenção (*self-restraint*) por meio da qualificação da matéria como infraconstitucional. Essas técnicas **ampliam a exigibilidade do PSPN** quando consolidam parâmetros nacionais mínimos (Tema 958), mas **restringem-na** quando deslocam a controvérsia para o plano local e infraconstitucional (Temas 1134 e 1378).
4) Representações sobre educação, docência e o PSPN	Nos julgados de mérito e de reconhecimento de repercussão geral, a educação é representada como **direito fundamental estruturante**, e a docência como atividade complexa que ultrapassa a sala de aula, exigindo valorização profissional (Tema 958). Em contrapartida, nos casos em que o STF afasta a repercussão geral, o conflito é frequentemente enquadrado como **problema jurídico-administrativo ou fiscal**, relacionado à organização de carreiras, impacto orçamentário e autonomia federativa, reduzindo a centralidade do interesse público educacional.
5) Papel político exercido pelo tribunal e impactos	O STF exerce papéis diferenciados: **indutor**, ao afirmar normas gerais federais que estruturam a política do PSPN (Tema 958); **moderador**, ao reconhecer repercussão geral em temas sensíveis ainda abertos (Temas 1308 e 1324); e **limitador/neutralizador**, ao excluir do debate constitucional controvérsias consideradas infraconstitucionais (Temas 1134 e 1378). O impacto é ambivalente: o Tribunal fortalece o PSPN como política nacional mínima, mas fragmenta sua efetividade concreta ao remeter grande parte das disputas à arena local, produzindo assimetrias na implementação do piso.

Fonte: Análise a partir da Jurisprudência do STF. Elaborado pela autora (2025).

O conjunto das ementas revela que o STF não atua de forma linear na implementação do PSPN. Sua jurisprudência combina ativismo normativo seletivo — quando estão em jogo parâmetros nacionais essenciais à valorização do magistério — com contenção institucional — quando a controvérsia envolve extensão subjetiva, reajustes automáticos ou impactos fiscais locais. Esse movimento produz um Judiciário que simultaneamente legitima a política pública do piso e restringe sua judicialização expansiva, assumindo um papel político híbrido no ciclo da política educacional.

Uma fonte importante para compreensão das decisões são os Informativos do STF, que constituem instrumento essencial de divulgação e sistematização da jurisprudência da Corte, reunindo, de forma sintética e acessível, os principais julgados e decisões proferidos em sessões do Plenário e das Turmas. Elaborados a partir da seleção de casos relevantes sob o ponto de vista constitucional, os Informativos têm por finalidade dar publicidade às teses jurídicas firmadas, aos fundamentos determinantes das decisões e às orientações interpretativas adotadas pelo Tribunal, funcionando como importante referência para a comunidade jurídica, para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a administração pública.

Informativo 533 – relator Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17/12/2008, controle de constitucionalidade – **ADI 4167** MC/DF **(medida cautelar)**. Na fase cautelar, o STF atua de forma moderadora, reconhecendo o conflito entre União e Estados como típico de implementação inicial de uma política pública nacional. Os governadores figuram como atores de resistência institucional, enquanto o Tribunal busca calibrar os efeitos da Lei n. 11.738/2008 por meio de interpretação conforme e suspensão parcial de dispositivos. As técnicas empregadas — cautelaridade, interpretação conforme e modulação provisória — revelam preocupação com a governabilidade fiscal e administrativa dos entes federados, restringindo temporariamente a exigibilidade plena do PSPN. A educação aparece menos como direito substantivo e mais como política em disputa federativa, sinalizando um enquadramento híbrido entre interesse público educacional e problema de capacidade administrativa.

Informativo 624 – relator Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27/04/2011, piso salarial – **ADI 4167**/DF **(julgamento de mérito).** No julgamento de mérito, o STF consolida seu papel de indutor normativo, ao afirmar, em linhas gerais, a constitucionalidade do PSPN como política nacional de valorização docente, apesar

das divergências pontuais quanto à jornada extraclasse. O Tribunal reafirma a União como formuladora legítima de normas gerais e limita a autonomia subnacional à esfera suplementar, ainda que preserve margens de adaptação. A decisão articula instrumentos clássicos do controle concentrado com uma leitura estrutural da política educacional, ampliando a exigibilidade do piso como vencimento inicial. A docência é representada como atividade estratégica para a qualidade da educação básica, e o STF assume protagonismo político ao evitar que disputas federativas inviabilizem a política pública.

Informativo 696 – relator Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27/02/2013, controle de constitucionalidade – **ADI 4167** ED/DF (embargos e modulação). Neste momento, o STF exerce um papel limitador e disciplinador, voltado à governança da implementação da política pública. Ao modular os efeitos temporais da decisão e rejeitar pretensões de postergação indefinida, o Tribunal sinaliza que a discussão sobre financiamento e adaptação orçamentária deve ocorrer prioritariamente nas arenas políticas e administrativas, e não ser deslocada ao Judiciário. Os instrumentos mobilizados — modulação temporal, rejeição de embargos protelatórios e afirmação da eficácia imediata da decisão de constitucionalidade — buscam preservar a segurança jurídica sem esvaziar o PSPN. O conflito é explicitamente enquadrado como problema de implementação e coordenação intergovernamental, e o impacto da decisão reforça a efetividade do piso ao impedir sua neutralização por estratégias processuais.

Informativo 1007 – relator Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 27/02/2021, conflito federativo – **ADI 4848/DF** (atualização do piso). Neste julgamento, o STF reconhece como atores centrais a União, os entes subnacionais e os profissionais do magistério, posicionando-se claramente como ator estruturante da ação pública, ao validar o mecanismo federal de atualização do PSPN. O Tribunal afirma a Lei n. 11.738/2008 como instrumento de coordenação nacional da política educacional, legitimando a atuação do MEC na fixação anual do piso e interpretando o federalismo em chave cooperativa. A decisão mobiliza técnicas de interpretação sistemática e finalística, vinculando o piso aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e valorização do magistério, o que amplia a exigibilidade do PSPN. No plano simbólico, a educação é tratada como política pública essencial ao Estado Democrático de Direito, e o conflito é

enquadrado como interesse público educacional, e não como mero problema fiscal, com impacto indutor relevante sobre a efetividade da política.

Informativo 1172 – relator Min. Luiz Fux, julgamento em 02/04/2025, repartição de competências, competência legislativa, Diretrizes e Bases da Educação Nacional – **ADI 2965**/GO (competências educacionais estaduais). Embora não trate diretamente do piso, este informativo é relevante para o PSPN ao reafirmar o arranjo institucional da política educacional brasileira. O STF delimita com precisão os papéis da União, Estados e Municípios, reforçando que normas gerais — como aquelas que estruturam o PSPN — pertencem à esfera federal. O Tribunal atua como árbitro do pacto federativo, restringindo tentativas estaduais de extrapolar a competência suplementar. As técnicas de interpretação competencial e sistemática fortalecem a exigibilidade indireta do piso, ao preservar a uniformidade nacional das diretrizes educacionais. A educação é concebida como política pública integrada e cooperativa, e a decisão tem impacto estabilizador sobre a arquitetura institucional que sustenta o PSPN.

Tomados em conjunto, os informativos revelam um STF que transita entre indutor, moderador e limitador, conforme a fase do ciclo da política pública do PSPN. O Tribunal legitima o piso como política nacional estruturante, mas também administra seus tempos, resistências e custos, compondo um papel institucional complexo que combina proteção do direito à educação, preservação do pacto federativo e contenção da judicialização excessiva da implementação.

Os demais acórdãos a tratar do PSPN são descritos na sequência.

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.167 – Tribunal Pleno, relator Min. Joaquim Barbosa, origem DF, 2011.

I) Resumo do caso: ação direta que questionava a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 11.738/2008, relativos ao piso salarial do magistério e à jornada extraclasse. II) Questão jurídica central: definir se a União pode fixar piso salarial e jornada mínima extraclasse para professores da educação básica. III) Solução conferida pelo tribunal: ação julgada improcedente, com reconhecimento da constitucionalidade do piso como vencimento e da reserva de 1/3 da jornada para atividades extraclasse. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o piso nacional do magistério é norma geral federal legítima. O piso corresponde ao vencimento básico, não à remuneração global. A reserva de 1/3 da

jornada para atividades extraclasse é constitucional. O piso é instrumento de fomento à política educacional e de valorização docente.

Recurso Extraordinário – RE 1.187.534 AgR – 2ª Turma, relator Min. Gilmar Mendes, origem SP, 2019.

I) Resumo do caso: recurso extraordinário envolvendo controvérsia sobre cálculo do vencimento básico e alegado descumprimento do piso nacional. II) Questão jurídica central: definir se a controvérsia possui natureza constitucional ou infraconstitucional. III) Solução conferida pelo tribunal: negado provimento ao agravo regimental, com aplicação das Súmulas 279 e 280 do STF. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 é pacífica. Discussões sobre cálculo do vencimento e aplicação de legislação local são infraconstitucionais. É vedado o reexame de fatos e normas locais em recurso extraordinário.

Reclamação – Rcl 24.051 AgR – 2ª Turma, relator Min. Celso de Mello, origem SP, 2019.

I) Resumo do caso: reclamação contra decisão que reconheceu o direito de servidora municipal, reclassificada como educadora, ao piso nacional do magistério. II) Questão jurídica central: verificar se houve violação às Súmulas Vinculantes n. 37 e n. 43 ao determinar o pagamento de diferenças salariais. III) Solução conferida pelo tribunal: agravo improvido, com rejeição da reclamação. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: profissionais enquadrados no magistério municipal submetem-se ao piso nacional. O pagamento do piso não implica criação judicial de vantagem remuneratória. A reclamação exige identidade estrita entre o ato impugnado e o paradigma. A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal.

Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 1.021.565 AgR – 2ª Turma, relator Min. Edson Fachin, origem CE, 2019.

I) Resumo do caso: agravo regimental em RE envolvendo penalidade administrativa aplicada a instituição privada de ensino superior pela ausência de plano de carreira para professores. II) Questão jurídica central: definir se a exigência constitucional de plano de carreira (art. 206, V, CF) alcança instituições privadas de ensino superior. III) Solução conferida pelo tribunal: agravo desprovido, com reconhecimento de ofensa meramente reflexa à Constituição. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o art. 206, V, da CF refere-se exclusivamente ao

magistério público. A controvérsia exige interpretação de legislação infraconstitucional (CLT, LDB, decretos). Ofensa constitucional indireta inviabiliza o recurso extraordinário. Multa aplicada por caráter manifestamente protelatório.

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7.222 MC-Ref – Tribunal Pleno, relator Min. Roberto Barroso, origem DF, 2022

I) Resumo do caso: referendo de medida cautelar em ADI contra a Lei n. 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional da enfermagem, inclusive para Estados e Municípios. II) Questão jurídica central: definir se a instituição imediata do piso salarial da enfermagem, sem avaliação prévia de impacto, viola princípios constitucionais federativos, orçamentários e de proporcionalidade. III) Solução conferida pelo tribunal: cautelar referendada para suspender os efeitos da lei até a realização de avaliação de impactos financeiros, orçamentários e sistêmicos. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a valorização profissional é objetivo constitucional legítimo, mas não absoluto. Pisos salariais nacionais exigem avaliação prévia de impacto financeiro. Risco à autonomia federativa, à empregabilidade e à prestação de serviços públicos essenciais. O STF assume papel moderador e preventivo em políticas públicas sensíveis.

Reclamação – Rcl 59.757 AgR – 1ª Turma, relator Min. Roberto Barroso, origem PR, 2023.

I) Resumo do caso: reclamação contra decisão judicial que determinou a aplicação automática dos percentuais de progressão previstos no plano de carreira municipal sobre o valor atualizado do piso nacional do magistério. II) Questão jurídica central: Saber se a incidência das progressões da carreira municipal sobre o piso nacional atualizado configura vinculação indevida de reajuste de servidor municipal a índice federal. III) Solução conferida pelo tribunal: negado provimento ao agravo interno, mantendo-se o reconhecimento de violação à Súmula Vinculante nº 42. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o piso nacional do magistério é valor nominal mínimo, e não índice de reajuste. A aplicação de percentuais de progressão sobre o piso atualizado implica sobreposição de reajustes. É vedada a vinculação automática de vencimentos municipais a parâmetros federais (SV 42).

Reclamação – Rcl 57.000 MC-Ref – 2ª Turma, relator Min. André Mendonça, origem SP, 2023.

I) Resumo do caso: reclamação com pedido liminar contra decisão que negara seguimento a recurso extraordinário envolvendo reflexos do piso nacional

em toda a carreira do magistério estadual. II) Questão jurídica central: definir se é admissível afastar matéria constitucional relativa ao piso do magistério diante da existência de repercussão geral reconhecida (Tema 1.218). III) Solução conferida pelo tribunal: referendo da medida liminar para suspender o processo na origem até o julgamento final da reclamação. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o piso nacional incide sobre o vencimento, e não sobre a remuneração global (ADI 4.167). O reconhecimento de repercussão geral impede a negativa de seguimento por ausência de matéria constitucional. Em cognição sumária, é legítima a suspensão do processo para preservar a autoridade do STF.

Suspensão de Tutela Provisória – STP 977 AgR – Tribunal Pleno, relatora Min. Rosa Weber, origem PE, 2023.

I) Resumo do caso: agravo interno em pedido de suspensão de tutela provisória relacionado à Portaria MEC n. 17/2023, manejado pelo autor da ação originária. II) Questão jurídica central: saber se a suspensão de tutela provisória pode ser utilizada como sucedâneo recursal ou com efeito ativo. III) Solução conferida pelo tribunal: agravo interno não provido, por inadmissibilidade do pedido. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o autor da ação principal não pode utilizar o incidente de Suspensão de Liminar/Tutela para tentar obter um direito negado nas instâncias inferiores, pois esse instrumento é exclusivo para a defesa do Poder Público quando este figura como réu.

Suspensão de Liminar – SL 1.588 – Tribunal Pleno, relatora Min. Rosa Weber, origem RJ, 2023.

I) Resumo do caso: pedido de suspensão de liminar ajuizado por Município contra decisão em ação civil pública que determinou a adequação do vencimento do magistério municipal ao piso salarial nacional, observada a carga horária. II) Questão jurídica central: verificar se a decisão judicial que impôs a observância do piso nacional do magistério causa grave lesão à ordem, à economia, à saúde ou à segurança públicas, autorizando o uso do incidente de contracautela. III) Solução conferida pelo tribunal: suspensão denegada, por ausência de demonstração inequívoca de lesão aos bens jurídicos tutelados e por caracterização do pedido como sucedâneo recursal. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a constitucionalidade do mecanismo de atualização do piso (art. 5º da Lei n. 11.738/2008) já foi reconhecida (ADIs 4.167 e 4.848). O incidente de contracautela possui natureza excepcional e fundamentação vinculada. Não se presume risco à

ordem ou à economia públicas. A suspensão não pode ser utilizada como instrumento recursal disfarçado. Há risco de dano inverso quando a suspensão contraria entendimento consolidado do STF.

Recurso Extraordinário com Agravo – ARE 1.426.092 AgR – 1ª Turma, relator Min. Roberto Barroso, origem BA, 2023

I) Resumo do caso: agravo interno em RE com agravo que discutia a aplicação do piso salarial nacional do magistério, em consonância com a jurisprudência do STF. II) Questão jurídica central: verificar se a decisão recorrida diverge da jurisprudência consolidada do STF sobre a constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008. III) Solução conferida pelo tribunal: agravo interno desprovido, com aplicação de multa processual. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a Lei n. 11.738/2008 é constitucional (ADI 4.167). A revisão do julgado demandaria reexame de fatos, provas e direito local. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF. O STF reafirma postura de autocontenção em matéria infraconstitucional.

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.848 ED – Tribunal Pleno, relator Min. Roberto Barroso, origem DF, 2023.

I) Resumo do caso: embargos de declaração opostos contra decisão que declarou constitucional o critério de atualização do piso nacional do magistério. II) Questão jurídica central: verificar a existência de omissão, contradição ou erro material e a possibilidade de modulação de efeitos. III) Solução conferida pelo tribunal: embargos rejeitados, sem modulação de efeitos. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: o critério de atualização do piso do magistério é constitucional. A modulação de efeitos exige demonstração concreta de segurança jurídica ou interesse social. A declaração de constitucionalidade produz efeitos imediatos e integrais. O STF reforça a estabilidade e previsibilidade da política do PSPN.

Reclamação – Rcl 79.252 AgR – 2ª Turma, relator Min. Edson Fachin, origem MG, 2025.

I) Resumo do caso: reclamação ajuizada contra decisão que considerou que o salário-base do magistério municipal engloba progressões na carreira, desde que respeitado o piso nacional. II) Questão jurídica central: verificar se a decisão reclamada afronta o entendimento firmado na ADI 4.167 sobre o piso nacional do magistério. III) Solução conferida pelo tribunal: negado provimento ao agravo regimental por ausência de aderência estrita entre o ato reclamado e o paradigma

invocado. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a reclamação exige relação de pertinência estrita com o precedente invocado. Observado o piso nacional, o município mantém autonomia para estruturar a carreira e o vencimento-base. A ADI 4.167 não esgota todas as controvérsias sobre composição remuneratória local.

Reclamação – Rcl 85.750 AgR – 2ª Turma, relator Min. André Mendonça, origem SP, 2025.

I) Resumo do caso: reclamação contra decisão que determinou a observância do piso nacional a professora municipal, sem impor reajustes automáticos à carreira. II) Questão jurídica central: saber se a simples determinação de pagamento do piso nacional viola as Súmulas Vinculantes n. 37 e n. 42. III) Solução conferida pelo tribunal: agravo regimental desprovido, mantendo-se a improcedência da reclamação. IV) Teses jurídicas firmadas ou delineadas: a observância do piso nacional não configura indexação remuneratória. Fixar valor nominal mínimo é distinto de aplicar índice federal de reajuste. Não há violação à SV 37 quando o Judiciário apenas impõe cumprimento de obrigação legal preexistente. Distinção entre exigir o piso e estender seus reajustes a toda a carreira.

O conjunto dessas decisões revela um padrão consistente da atuação do STF: afirmação forte da constitucionalidade do PSPN e de seus mecanismos de atualização; rejeição sistemática de estratégias processuais indiretas (suspensão, reclamação, RE) para esvaziar sua eficácia; autocontenção em matéria infraconstitucional, com deferência à legislação local quando respeitado o piso mínimo; atuação diferenciada conforme o setor: maior cautela e exigência de avaliação de impacto em pisos salariais recém-criados (caso da enfermagem), em contraste com a consolidação do PSPN como política pública madura. Esse material reforça a leitura do STF como ator moderador e estabilizador da política do piso do magistério, combinando proteção do direito educacional com contenção institucional e fiscal.

4.4 JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE E IMPLEMENTAÇÃO DO PSPN

A jurisprudência dominante sobre o PSPN do magistério no âmbito do TRF4, do STJ e do STF consolidou, ao longo de mais de uma década, um quadro interpretativo articulado, no qual convergem princípios constitucionais, normas

infraconstitucionais e limites institucionais à atuação jurisdicional. Essa evolução jurisprudencial oferece elementos para uma leitura estruturada da política pública de valorização docente, particularmente no que respeita à função estatal de garantia de um salário mínimo nacional digno aos profissionais da educação básica, e aos contornos federativos, procedimentais e interpretativos que condicionam sua implementação. À luz desse percurso interpretativo, os resultados a seguir sistematizam as conclusões inferidas da análise jurisprudencial, evidenciando os padrões decisórios, as convergências entre os tribunais e os limites jurídicos que têm orientado a exigibilidade e a concretização do PSPN no desenho institucional da política de valorização do magistério.

I. Orientação consolidada no STF – Norma Constitucional, Federalismo e Limites da Judicialização: No Supremo Tribunal Federal, o PSPN foi objeto de exame em diversas ações diretas de inconstitucionalidade e recursos extraordinários com repercussão geral, resultando em fundamentos que hoje orientam toda a jurisprudência infraconstitucional. Realizo a seguir uma análise pontual da orientação nesta instância.

1. Constitucionalidade do PSPN e Competência da União. A jurisprudência do STF firmou, de maneira inequívoca, que a fixação de um piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica constitui política pública legítima e constitucional. Na ADI 4.167/DF, o Plenário declarou a constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008, que instituiu o PSPN, reconhecendo a competência da União para dispor, mediante norma geral, sobre parâmetros mínimos de valorização docente. O Tribunal assentou que o piso salarial se refere ao vencimento básico inicial da carreira, e não à remuneração global, afastando a interpretação de que tal piso abarque automaticamente todas as vantagens ou a soma de parcelas percebidas pelo servidor. Essa posição foi reafirmada em diversas decisões subsequentes e integradas à jurisprudência do STF como fundamento obrigatório de controle.

2. Atualização do Piso e Critérios Federais. A constitucionalidade dos mecanismos de atualização do PSPN, previstos no art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 11.738/2008, foi igualmente reconhecida pelo STF. O Tribunal entendeu que a utilização, pelo Ministério da Educação, de critérios nacionais para atualização do piso não viola a autonomia dos entes federados nem a vedação constitucional à vinculação de remunerações a índices federais, desde que não implique em

indexação automática para toda a estrutura remuneratória local. Assim, a tentativa de fixar, por instrumento administrativo, reajuste automático seria insurgente ao federalismo de cooperação, mas o critério de atualização federal, em si, possui respaldo constitucional quando articulado como diretriz mínima.

3. Natureza Constitucional e Repercussão Geral. O STF tem aplicado com rigor os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, especialmente com relação à demonstração da repercussão geral da controvérsia constitucional. Casos que versam sobre interpretação de normas infraconstitucionais (como atualização, periodicidade, reflexos na carreira ou incidência sobre vantagens específicas) foram, repetidamente, considerados inadequados à via extraordinária por dependerem de análise de legislação local e de fatos concretos, atraindo a incidência das Súmulas 279 e 280 do STF. A jurisprudência dominante firmou, por meio do Tema 1134, que certas questões relacionadas ao reajuste e periodicidade do piso são de natureza infraconstitucional, sendo inviáveis em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

4. Instrumentos Processuais e Contenção Judicial. O Supremo também delimitou os instrumentos processuais adequados à tutela das normas do PSPN. Por exemplo, a suspensão de liminares ou contracautelas (SL 1.588) exige demonstração inequívoca de lesão grave a bens jurídicos, não podendo funcionar como sucedâneo recursal. Essa postura reforça a ideia de que a judicialização não pode ser utilizada para esvaziar a eficácia de políticas públicas centrais sem a devida fundamentação e sem respeito às competências institucionais dos entes federados.

II. STJ — Uniformização e Interpretação da Norma Federal – O Superior Tribunal de Justiça, atuando como instância uniformizadora do direito infraconstitucional, consolidou uma jurisprudência que busca harmonizar a aplicação do PSPN nos conflitos judiciais repetitivos e massificados, especialmente no contexto de demandas envolvendo Estados e Municípios. A análise dos pontos principais é realizada abaixo.

1. Natureza do Piso e Alcance na Carreira. No STJ, a interpretação dominante, consolidada em sede de recursos repetitivos (Tema 911), reforça que o PSPN deve ser compreendido como valor mínimo para o vencimento básico inicial da carreira do magistério, não produzindo efeitos automáticos sobre toda a carreira ou vantagens acessórias, salvo se assim previsto na legislação local. Esse

entendimento articula uma interpretação restritiva da norma federal, preservando a autonomia dos entes subnacionais no desenho de suas carreiras.

2. Procedimento Repetitivo e Suspensão de Demandas Individuais. O STJ também consolidou práticas de governança jurisdicional para enfrentar a multiplicidade de demandas sobre o mesmo tema. Por meio da sistemática dos recursos repetitivos e suspensão de ações individuais, o Tribunal uniformiza a interpretação do PSPN, evitando decisões contraditórias e promovendo segurança jurídica. Nessas decisões, o STJ atua como árbitro institucional, delimitando a aplicação do direito substantivo conforme padrões normativos nacionais, sem substituição da função legislativa ou executiva.

3. Limites da Revisão de Legislação Local. Em diversas decisões (como embargos de declaração e agravos regimentais), o STJ reforçou que não compete à instância superior revisar legislação local nem reapreciar fatos e provas em recurso especial, reforçando os limites de sua intervenção à interpretação de normas federais. Tal orientação evita que a Corte atue como revisora das políticas locais de remuneração e carreira, reservando essa tarefa às instâncias ordinárias e aos próprios entes federados.

III. TRF4 — Aplicação Concreta e Controle Judicial das Políticas Locais – Os Tribunais Regionais Federais, em especial o TRF4, lidam com a aplicação concreta das normas relativas ao PSPN em demandas envolvendo entes subnacionais e servidores públicos federais ou questões de competência federal subsidiária. A jurisprudência do TRF4 tende a refletir e aplicar os princípios firmados pelo STF e pelo STJ, adaptando-os aos casos concretos, o que é resumidamente destacado na sequência.

1. Aplicação do Conceito de Piso. No TRF4, os juízes têm aplicado a interpretação do PSPN como vencimento básico mínimo, assegurando que a remuneração efetiva em carreira docente não seja inferior ao piso nacional. Ao mesmo tempo, o TRF4 reflete a jurisprudência superior ao reconhecer que a incidência do piso em outras parcelas remuneratórias depende de previsão legal local.

2. Controle de Legalidade Local e Federalismo. O TRF4 também se posiciona de acordo com a jurisprudência dominante ao afirmar que o exame de normas locais ou planos de carreira deve respeitar os limites da competência legislativa, evitando substituição da função legislativa local por controles judiciais

mais amplos. Questões infraconstitucionais repetem-se, levando o Tribunal a aplicar a súmula de inconstitucionalidade e a jurisprudência do STF e do STJ sobre a impossibilidade de reexame em sede de recurso extraordinário ou especial.

IV. Convergências e Tensões Jurisprudenciais – A análise conjunta da jurisprudência dominante no TRF4, STJ e STF revela tanto convergências firmes quanto tensões heurísticas. Como convergências sublinha-se: PSPN como norma constitucional legítima, centrada no vencimento básico inicial; reconhecimento da competência da União para estabelecer normas gerais e parâmetros de valorização docente; reconhecimento da autonomia federativa na estruturação de carreiras, desde que respeitado o piso nacional; rigor na admissibilidade dos recursos extraordinário e especial, com rejeição de matérias infraconstitucionais. Como tensões: a interpretação do alcance do piso — em particular sua relação com carreira e vantagens acessórias — ainda mobiliza debates entre autonomia local e unidade normativa nacional; a atualização do piso nacional e seus efeitos práticos sobre as finanças subnacionais mostram a tensão entre política pública de valorização docente e sustentabilidade fiscal.

V. Impactos para a Política Pública do PSPN – A jurisprudência dominante constrói um arcabouço em que o PSPN é reconhecido como direito fundamental transversal à política educacional nacional, mas cuja efetividade prática depende da interação entre normas federais e legislativos locais. O Judiciário, em seus diferentes níveis, exerce um papel de moderador e estabilizador, articulando proteção constitucional dos profissionais com contenção institucional, de modo a evitar ingerências indevidas nas competências legislativas e orçamentárias dos entes subnacionais.

Em síntese, a jurisprudência dominante sobre o PSPN representa uma governança jurídica multinível, que reconhece tanto a necessidade de um piso salarial nacional digno para o magistério quanto os limites constitucionais que condicionam sua implementação e atualização.

A análise comparativa da jurisprudência do TRF4, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal evidencia uma judicialização do PSPN estruturada em níveis institucionais distintos e funcionalmente complementares. No âmbito do TRF4, observa-se uma atuação predominantemente concretizadora da política pública, com o reconhecimento da exigibilidade do piso salarial nacional à

luz da Lei nº 11.738/2008 e da jurisprudência constitucional consolidada, especialmente após o julgamento da ADI 4.167.

Nessa instância, o conflito é enquadrado como um problema de efetivação do direito à educação e de valorização da docência, ainda que temperado por referências à autonomia administrativa e financeira dos entes federativos. Em contraste, o STJ adota postura marcadamente autocontida, posicionando-se como tribunal de uniformização infraconstitucional e evitando o enfrentamento do mérito material do PSPN, seja pela qualificação da controvérsia como matéria constitucional, seja pela aplicação de filtros processuais rigorosos, o que resulta em frequente não conhecimento dos recursos especiais. Já o STF, embora tenha exercido papel decisivo como indutor normativo ao afirmar a constitucionalidade do piso e do seu mecanismo de atualização, passa a desempenhar, no controle recursal ordinário, uma função predominantemente moderadora e limitadora, recusando a ampliação judicial da política pública com fundamento na ausência de repercussão geral, na vedação ao reexame de fatos e na preservação do pacto federativo. Esse arranjo decisório produz um modelo de judicialização concentrado nas instâncias ordinárias, no qual a efetividade concreta do PSPN depende menos da expansão jurisprudencial pelos tribunais superiores e mais da capacidade dos tribunais regionais de aplicar, de forma situada, os parâmetros normativos já estabilizados no plano constitucional.

5 CONCLUSÃO

> *A expressão "educação como direito" consiste na transformação do direito individual em princípio fundante da sociedade, o que o torna extensivo a todos. Desse modo, ninguém mais necessita reivindicar o direito nem recorrer a mecanismos legais para obtê-lo. Simples assim? Evidentemente, não. A materialização do princípio depende do convencimento social e a sociedade não é um conjunto homogêneo de pessoas e de interesses. Ao mesmo tempo, a transformação do princípio em política requer a mediação do Estado, cujos agentes também se movem em complexas redes de relações.*
> *[...] A construção da identidade do profissional da educação é, assim, um fenômeno social. O reconhecimento da sociedade é determinado pela relevância que ela percebe naquele trabalho. Ao mesmo tempo, as relações que se estabelecem em uma área como a educação – que é ao mesmo tempo ciência e prática social – são permeadas por ambas. O modo como o educador vê o mundo, o projeto de sociedade que vislumbra e os valores que cultiva estão presentes no seu trabalho (Vieira, 2016, p. 26, 31).*

A epígrafe que inaugura esta Conclusão sintetiza uma compreensão ampliada da educação como direito social, concebido não apenas como prerrogativa individual, mas como princípio fundante da vida em sociedade. Ao transformar-se em valor normativo extensivo a todos, o direito à educação aparenta dispensar reivindicações ou a mobilização de mecanismos legais para sua obtenção. Contudo, como problematiza Jussara Dutra Vieira (2016) no excerto colocado na epígrafe, essa realização está longe de ser automática. A materialização do direito depende do convencimento social e se desenvolve em um contexto marcado por interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes. Além disso, a conversão do princípio em política pública requer a mediação do Estado, cujos agentes atuam em redes institucionais complexas, atravessadas por disputas políticas, administrativas e simbólicas. Nesse processo, a construção da identidade do profissional da educação constitui um fenômeno eminentemente social, condicionado ao reconhecimento que a sociedade atribui ao trabalho docente, bem como aos valores, projetos de sociedade e concepções de mundo que orientam a prática educativa (Vieira, 2016).

É a partir dessa concepção que se insere a análise desenvolvida nesta tese. A compreensão da educação como direito revela-se inseparável dos conflitos, mediações institucionais e disputas políticas que atravessam sua implementação no plano concreto. Longe de se realizar de modo automático a partir de sua

positivação normativa, o direito à educação – e, de modo particular, a política do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério – exige a atuação articulada de múltiplos atores estatais e sociais, inseridos em arenas marcadas por interesses heterogêneos e assimetrias de poder.

A recorrente judicialização da política do piso, nesse sentido, não se configura como um desvio excepcional, mas como expressão de dificuldades estruturais de efetivação de um direito social que depende tanto da ação coordenada do Estado quanto do reconhecimento político e simbólico da valorização do trabalho docente. A atuação dos tribunais – TRF4, STJ e STF –, analisada ao longo desta tese, evidencia simultaneamente o papel do Poder Judiciário como instância de mediação e garantia do direito positivado e os limites institucionais que condicionam sua intervenção diante da complexidade das políticas educacionais. A exigibilidade do piso salarial, portanto, transcende a dimensão estritamente jurídica, projetando-se como elemento central na valorização do magistério e na construção da identidade profissional dos educadores, cuja efetivação permanece em disputa.

Estas afirmações são aqui registradas com base numa perspectiva analítica e reflexiva, pois assentadas na compreensão da dinâmica envolvendo o acesso à justiça, bem como o caminho processual (Seção 2.5) para persecução das pretensões judiciais, o que remete, inevitavelmente, ao princípio da instrumentalidade das formas, consagrado no art. 188 do CPC/2015. Segundo esse princípio, os atos processuais independem de forma determinada, desde que atinjam sua finalidade essencial. Todavia, na leitura e na seleção das decisões judiciais examinadas nesta pesquisa, constato que, em muitos casos, a aplicação material desse princípio não se efetivou. A discussão substantiva acerca da política do PSPN foi frequentemente relegada a plano secundário, enquanto os aspectos formais e procedimentais assumiram centralidade na fundamentação das decisões.

Em parcela significativa da jurisprudência analisada, observo a primazia conferida às formas e aos mecanismos processuais, que passaram a ocupar posição prioritária na racionalidade decisória, evidenciando uma valoração da técnica processual em detrimento da apreciação material do direito pleiteado. Essa constatação revela uma tensão recorrente entre a racionalidade jurídico-processual e a efetividade das políticas públicas, especialmente quando se trata de direitos

sociais cuja implementação depende de escolhas políticas, administrativas e orçamentárias complexas.

Não obstante tais tensões, a atuação do Poder Judiciário deve ser compreendida à luz das transformações institucionais e democráticas que marcaram o constitucionalismo brasileiro contemporâneo. Conforme assinalado por Rocha e Sadek (2021; 2023[44]), o Judiciário passou a ocupar posição de maior protagonismo a partir da Constituição Federal de 1988, processo intensificado pelas reformas introduzidas pela EC 45/2004. Esse reposicionamento institucional ampliou sua presença na arena pública e na implementação de políticas públicas, deslocando para a jurisdição constitucional conflitos que antes se situavam predominantemente no campo da deliberação política.

Nesse novo contexto, a magistratura contemporânea é chamada a atuar para além da aplicação estrita da "letra fria da lei", enfrentando demandas sociais complexas sem ceder a pressões populistas ou à agenda midiática, mas também sem se afastar dos princípios democráticos e do compromisso com os direitos fundamentais (Rocha; Sadek, 2021; 2023). Tal configuração evidencia que a intervenção judicial em políticas públicas educacionais, como a do PSPN, insere-se em um cenário no qual a jurisdição constitucional se afirma como mecanismo de proteção da democracia, de contenção de retrocessos e de afirmação de direitos sociais, ainda que marcada por ambiguidades, limites institucionais e disputas interpretativas permanentes.

Ao finalizar esta tese, acredito que o problema de pesquisa proposto foi enfrentado de forma articulada e consistente, à luz do percurso teórico-metodológico adotado e da análise das fontes judiciais. A investigação demonstrou que, ao serem provocados a decidir sobre questionamentos e impasses interpretativos relacionados à implementação e à exigibilidade do PSPN, os tribunais — TRF4, STJ e STF — não atuam de modo uniforme nem meramente técnico, mas assumem posições institucionais distintas e complementares, produzindo efeitos relevantes sobre a conformação da política pública educacional.

De modo geral, a atuação judicial mostrou-se predominantemente marcada pela contenção da exigibilidade material do PSPN, por meio de escolhas interpretativas que privilegiam a delimitação de competências, a preservação da

[44] Palestra proferida por Cármen Lúcia Antunes Rocha e Maria Tereza Sadek durante a abertura do Ano Acadêmico da Esmam, em 2 de março de 2023, em Manaus.

autonomia federativa, a centralidade da reserva legal e o uso intensivo de filtros processuais. Ainda que reconheçam a constitucionalidade e a legitimidade normativa do piso, os tribunais tendem a restringir sua efetivação concreta, reposicionando o Judiciário mais como árbitro, moderador ou limitador da ação pública do que como indutor direto da política de valorização do magistério.

Penso que o objetivo geral – analisar a atuação dos tribunais na implementação da política do PSPN, identificando controvérsias recorrentes e compreendendo a jurisprudência consolidada no período de 2011 a 2024 – foi alcançado. A análise dos julgados do TRF4, do STJ e do STF revelou padrões decisórios relativamente estáveis, ainda que atravessados por inflexões institucionais relevantes, especialmente após o julgamento da ADI 4.167 e, mais recentemente, com a promulgação da EC 108/2020. A jurisprudência consolidada indica uma tendência à fragmentação da exigibilidade do direito, condicionando sua concretização a iniciativas legislativas locais, à disponibilidade orçamentária dos entes subnacionais e à estrita observância da reserva legal, o que tensiona o caráter nacional e estruturante do PSPN como política pública educacional.

A condução da investigação buscou atender aos objetivos específicos propostos, por meio de uma exposição lógica e integrada ao objeto da tese. O **Capítulo 1** situou a judicialização no contexto brasileiro, explicitando a caminhada acadêmica da pesquisadora e apresentando o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. O **Capítulo 2** forneceu o alicerce epistemológico, teórico e metodológico, ao articular direito, educação e políticas públicas, ao situar o Judiciário como poder político e ao expor o método de análise das decisões judiciais. O **Capítulo 3** reconstruiu a trajetória histórica, normativa e institucional do PSPN desde a Constituição Federal de 1988, identificando atores, propostas e disputas que marcaram sua formulação e implementação, e evidenciando o piso como expressão de um projeto constitucional de valorização do magistério, condicionado por arranjos federativos e financeiros. No **Capítulo 4**, a análise das decisões judiciais permitiu mapear questionamentos, controvérsias e mecanismos de interpretação utilizados pelos tribunais, demonstrando como a dogmática jurídica e os instrumentos processuais operam como verdadeiras tecnologias de decisão.

Em face do exposto, reafirmo que, sob a perspectiva da sociologia da ação pública e do pentágono das políticas públicas, o Poder Judiciário configura-se como

ator relevante da ação pública educacional. As decisões judiciais não apenas aplicam normas, mas reorganizam processos, redefinem instrumentos, produzem representações sobre a educação e redistribuem responsabilidades entre atores e instituições. Ao mobilizar interpretações restritivas, enfatizar a autonomia federativa e condicionar a efetividade do PSPN à atuação legislativa futura, os tribunais intervêm diretamente no curso da política pública, influenciando seus tempos, limites e possibilidades. Nesse sentido, o Judiciário não se apresenta como instância externa ou neutra, mas como agente que participa ativamente da construção — e, em determinados momentos, da contenção – da política de valorização do magistério.

O uso recorrente de esquematizações ao longo da tese constitui uma opção didático-metodológica, voltada à sistematização dos aspectos teóricos, à apresentação e análise das decisões judiciais e à explicitação dos elementos centrais da atuação judicial. Em consonância com o referencial teórico-metodológico adotado, cuja síntese está no Quadro 34, tais esquemas permitiram articular atores, normas, instrumentos, representações e efeitos políticos das decisões judiciais, conferindo maior transparência ao processo analítico e contribuindo para a compreensão integrada do papel dos tribunais na implementação do PSPN.

Nesse mesmo sentido, o esquema a seguir (Quadro 44), inspirado na sociologia da ação pública e no modelo do pentágono das políticas públicas, sintetiza a atuação dos tribunais na implementação da política do PSPN do Magistério, a partir das dimensões analíticas mobilizadas ao longo da pesquisa. O esquema, mais ampliado dados o caráter conclusivo deste segmento, organiza a análise em torno dos atores reconhecidos, das normas e precedentes mobilizados, dos instrumentos jurídicos e técnicas interpretativas empregados, das representações construídas sobre educação e docência e, por fim, do papel político exercido pelos tribunais e seus impactos sobre a política educacional. Essa sistematização permite evidenciar não apenas os padrões decisórios predominantes, mas também as formas pelas quais a atuação judicial reconfigura responsabilidades, redefine limites institucionais e condiciona a efetividade do PSPN enquanto política pública nacional.

Quadro 42 – Atuação dos tribunais na implementação do PSPN

1) Atores reconhecidos e posicionamento do tribunal na ação pública	**Atores reconhecidos nos acórdãos:** União, estados, municípios, Poder Legislativo, Poder Executivo (federal e subnacional), profissionais do magistério e, secundariamente, sindicatos e entidades representativas.
	Configuração relacional: o conflito é estruturado como disputa interinstitucional e federativa, com ênfase na repartição de competências e responsabilidades.
	Posicionamento do Judiciário: os tribunais se afirmam predominantemente como árbitros institucionais, evitando assumir papel direto de executor da política; contudo, ao definir limites, condicionar efeitos e reorganizar responsabilidades, atuam de fato como atores da ação pública, interferindo no curso da política do PSPN.
2) Normas, precedentes e arranjos institucionais mobilizados	**Normas centrais:** Constituição Federal (arts. 206, 211, 212 e 169), Lei n. 11.738/2008, EC 53/2006, EC 108/2020, legislação orçamentária e administrativa.
	Precedentes estruturantes: ADI 4.167 (STF), decisões em repercussão geral e recursos repetitivos (STJ), jurisprudência consolidada do TRF4 sobre competência e legitimidade.
	Arranjos institucionais: forte valorização do pacto federativo, da separação de poderes e da reserva legal.
	Autolimitação judicial: os tribunais interpretam seus próprios limites como impeditivos de intervenções que impliquem redefinição orçamentária ou imposição direta de políticas públicas redistributivas.
3) Instrumentos jurídicos e técnicas interpretativas utilizadas	**Instrumentos processuais:** suspensão de ações individuais, precedentes vinculantes, modulação de efeitos, definição restritiva de legitimidade passiva e competência.
	Técnicas interpretativas: interpretação sistemática restritiva, leitura formal da Lei do Piso, distinção entre vencimento inicial e estrutura da carreira, exigência de lei específica para reajustes.
	Efeito predominante: tais instrumentos restringem a exigibilidade do PSPN, ao afastar efeitos automáticos e condicionar sua implementação a decisões políticas e legislativas futuras.
4) Representações sobre educação, docência e o PSPN	**Educação:** frequentemente tratada como política pública relevante, mas enquadrada sob a lógica da governabilidade e da sustentabilidade fiscal.
	Docência: reconhecida como função constitucionalmente valorizada, porém juridicamente tratada como categoria funcional sujeita às regras gerais da administração pública.
	PSPN: representado mais como parâmetro normativo mínimo de vencimento do que como instrumento estruturante de valorização do magistério.
	Enquadramento do conflito: prevalece a leitura do PSPN como problema fiscal-administrativo e federativo, e não como questão central de efetivação do direito fundamental à educação.
5) Papel político exercido pelos tribunais e impactos sobre a política	**TRF4:** papel predominantemente limitador, com forte uso da dogmática processual para conter a expansão do direito.
	STJ: papel de moderador, ao uniformizar a jurisprudência e organizar o sistema decisório, estabilizando a política em bases restritivas.
	STF: papel estruturalmente limitador e, em certos contextos, neutralizador, ao afirmar marcos constitucionais que reconhecem o direito, mas condicionam sua efetividade.

	Impactos gerais: Redefinição dos tempos e instrumentos da política do PSPN; deslocamento da responsabilidade de implementação para entes subnacionais e Legislativo; consolidação de uma política juridicamente reconhecida, porém materialmente fragilizada em sua capacidade de induzir a valorização docente em escala nacional.

Fonte: Análise a partir da Jurisprudência do TRF4, STJ, STF. Elaborado pela autora (2025).

A leitura integrada das dimensões da ação pública (conforme o modelo do pentágono), no esquema acima, evidencia que, embora os tribunais não se assumam formalmente como executores da política do PSPN, sua atuação produz efeitos políticos substantivos sobre sua implementação. Ao reconhecer determinados atores, privilegiar arranjos institucionais baseados no pacto federativo e na separação de poderes, mobilizar instrumentos processuais restritivos e adotar interpretações que enfatizam a reserva legal e os limites orçamentários, o Judiciário atua como agente estruturante da ação pública educacional. Esse papel se manifesta de maneira diferenciada entre o TRF4, o STJ e o STF, mas converge para um resultado comum: a consolidação de uma política juridicamente reconhecida, porém materialmente condicionada e fragilizada em sua capacidade de induzir a valorização do magistério em escala nacional. Assim, o esquema confirma a hipótese central da tese de que a atuação judicial, longe de ser neutra ou meramente técnica, reorganiza o curso da política do piso, redefinindo seus tempos, instrumentos e possibilidades de efetivação, e inscrevendo o PSPN em um campo permanente de disputa entre direito, política e gestão pública educacional.

À luz das dimensões analíticas do modelo de Lascoumes e Galès (2012), a tese demonstra que a jurisprudência sobre o PSPN é resultado de uma ação pública judicialmente mediada, na qual os tribunais reorganizam atores, reinterpretam normas, mobilizam instrumentos restritivos e produzem representações que deslocam o piso do campo dos direitos educacionais estruturantes para o domínio da gestão fiscal e administrativa. O Judiciário, assim, exerce papel politicamente decisivo, porém marcado pela contenção da exigibilidade do PSPN, reafirmando os limites institucionais da judicialização como estratégia de efetivação de políticas públicas redistributivas.

Portanto, as conclusões da tese acerca da atuação dos tribunais na implementação do PSPN do Magistério podem ser apontadas nos pontos centrais

da sequência, extraídos da análise das fontes – as decisões judiciais – e do referencial teórico-metodológico adotado.

1. O Judiciário atua como ator da ação pública educacional, e não como instância neutra ou meramente técnica. As decisões analisadas demonstram que TRF4, STJ e STF exercem papel institucional relevante na conformação da política do PSPN. Ao definir competências, condicionar a exigibilidade do piso e modular seus efeitos no tempo e no espaço federativo, os tribunais interferem diretamente no processo de implementação da política pública, confirmando a premissa da sociologia da ação pública de que políticas são produzidas por múltiplos atores, inclusive judiciais.

2. Predomina uma atuação judicial de contenção e modulação da exigibilidade do PSPN. Embora os tribunais reconheçam a constitucionalidade da Lei n. 11.738/2008 e a legitimidade do piso como direito positivado, a jurisprudência dominante tende a restringir sua exigibilidade material. Essa contenção ocorre por meio de interpretações que afastam efeitos automáticos sobre carreiras, condicionam reajustes à edição de lei específica e deslocam a responsabilidade de implementação para os entes subnacionais.

3. O TRF4 consolida uma jurisprudência fortemente processual e institucionalmente restritiva. No âmbito do TRF4, a atuação judicial concentra-se, sobretudo, em questões de legitimidade passiva, competência da Justiça Federal e autonomia administrativo-financeira dos estados e municípios. O Tribunal atua majoritariamente como árbitro e, progressivamente, como limitador da política, utilizando a dogmática processual como mecanismo de não enfrentamento do mérito substantivo do direito à valorização do magistério.

4. O STJ exerce função de governança judicial da política, priorizando a uniformização e a estabilidade decisória. O STJ atua como moderador da política do PSPN, utilizando instrumentos como os recursos repetitivos e a suspensão de ações individuais para ordenar o sistema decisório. Sua jurisprudência fixa parâmetros restritivos — como a distinção entre vencimento básico inicial e remuneração global — que preservam a autonomia **federativa, mas fragmentam a efetividade nacional do piso.**

5. O STF assume o papel de definidor dos marcos constitucionais, com efeitos estruturantes e limitadores. O Supremo Tribunal Federal consolida os fundamentos constitucionais do PSPN, especialmente ao afirmar a

constitucionalidade da Lei do Piso e, posteriormente, ao enfatizar a reserva legal e os limites à atuação do Executivo federal. Suas decisões produzem efeitos estruturais sobre a política, condicionando reajustes e reafirmando a centralidade do Legislativo na definição do piso, o que impacta diretamente sua implementação.

6. A jurisprudência constrói o PSPN mais como parâmetro normativo mínimo do que como política estruturante de valorização docente. As representações judiciais predominantes enquadram o piso como um padrão legal mínimo de vencimento, inserido em um problema administrativo-fiscal, e não como instrumento central de efetivação do direito fundamental à educação de qualidade e à valorização do magistério, conforme os objetivos constitucionais.

7. Os tribunais privilegiam a estabilidade institucional e fiscal em detrimento da expansão do direito educacional. As escolhas interpretativas revelam uma preocupação constante com equilíbrio federativo, impacto orçamentário e a separação de poderes. Como consequência, a política do PSPN é juridicamente estabilizada, porém politicamente esvaziada em sua capacidade de induzir, de forma nacional e uniforme, a valorização do magistério.

8. O Judiciário redefine tempos, instrumentos e responsabilidades da política do PSPN. Ao suspender ações, afastar atos infralegais, exigir lei específica e modular efeitos, os tribunais interferem nos processos de implementação, alterando o ritmo da política e redistribuindo responsabilidades entre União, estados, municípios e Legislativo, confirmando seu papel como agente de reorganização da ação pública.

9. A efetividade do PSPN torna-se dependente de fatores extrajudiciais. Como resultado da atuação judicial, a concretização do piso passa a depender menos da tutela jurisdicional direta e mais da capacidade legislativa e financeira dos entes federados, bem como da mobilização política e institucional dos atores educacionais.

10. A judicialização do PSPN revela os limites do Judiciário como indutor de políticas públicas redistributivas. A tese evidencia que, no caso do PSPN, o Judiciário tende a exercer autocontenção quando a política envolve redistribuição de recursos, escolhas orçamentárias e redefinição de responsabilidades federativas, atuando mais como moderador e limitador do que como promotor ativo da política pública educacional.

Em síntese, constato na tese que a atuação dos tribunais na implementação do PSPN do magistério é juridicamente relevante e politicamente decisiva, mas marcada por uma lógica de contenção, modulação e preservação institucional, que reconhece o direito ao piso no plano normativo, ao mesmo tempo em que restringe sua efetividade prática como política nacional de valorização do magistério.

Com isso, a implementação do PSPN no Brasil, longe de ser um processo linear ou exclusivamente administrativo, é profundamente marcada pela judicialização e pela atuação estratégica dos tribunais. A jurisprudência construída entre 2011 e 2024 evidencia um Judiciário que reconhece o piso como direito positivado, mas que, ao mesmo tempo, limita sua exigibilidade material, produzindo uma política pública tensionada entre o ideal constitucional de valorização docente e os constrangimentos institucionais, federativos e fiscais. Essa constatação reforça a centralidade do Judiciário na ação pública educacional e aponta para a necessidade de compreender a efetivação de direitos sociais não apenas a partir do texto normativo, mas também das práticas decisórias que, cotidianamente, redefinem seu alcance e significado.

Para finalizar, destaco novamente, a formulação de Vieira (2012; 2016) de que a educação deve constituir “um projeto de toda a sociedade”, o que remete à compreensão da política do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério para além de um instrumento técnico de regulação remuneratória, ou um problema restrito à gestão fiscal dos entes federados. Trata-se, antes, de uma escolha política e social que expressa o lugar atribuído à educação e aos profissionais do magistério no projeto de país que se pretende construir. Quando a implementação do PSPN é fragmentada, condicionada ou continuamente adiada, não se compromete apenas um direito constitucional, mas enfraquece-se um pacto social mais amplo em torno da valorização da docência como fundamento da qualidade educacional e da redução das desigualdades. Nesse sentido, a análise da atuação dos tribunais revela que a efetividade do piso salarial não depende exclusivamente da juridicidade da norma, mas do reconhecimento coletivo de que a educação – como direito fundamental e política pública estruturante – deve ser assumida como interesse público central, compartilhado por Estado, instituições e sociedade, e orientado por um compromisso efetivo com a construção de um projeto nacional de desenvolvimento democrático e socialmente justo.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Valorização do magistério e financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella (org.). **Políticas públicas e educação**: desafios contemporâneos. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O Poder Judiciário e a implementação de políticas públicas. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 53, abr. 2013.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 81-115.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 227-244, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, p. 23-50, 2015. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180. Acesso em: 15 jan. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021, p. 231-243.

BASSI, Marcos Edgar; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; ROLIM, Rosângela Gavioli. Piso salarial profissional nacional do magistério: disputas federativas e judicialização**. Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, p. 1–20, 2022.

BENETI, Sidnei Agostinho. Macrolides e processos multitudinários. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 26, n. 88, p. 143-149, dez. 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 20 dez. 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 220, de 31 de outubro de 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 jul. 2008.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 26 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.934, de 25 de julho de 2024**. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 26 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE 2024-2034**. Brasília: MEC, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/pne/pne-2024-2034. Acesso em: 31 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Tabela de evolução do PSPN**. Brasília: MEC, 04 jun. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/despublicados/plano-de-carreira/tabela-de-evolucao-do-pspn. Acesso em: 31 jan. 2026.

BRITTO, Carlos Ayres. A Constituição como a lei das leis e a democracia como princípio dos princípios constitucionais. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. P. 179-187.

BRIZUEÑA, Tânia Mara Dias Gonçalves. **Os arranjos para implementação da Lei nº 11.738/2008 em Campo Grande (MS)**: o professor de ciências nos anos iniciais – 2012 a 2019. 2021. 229 f. Tese (Doutorado em Ensino de Ciências) – Instituto de Física, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Fonseca (org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAETANO, E. S. **O piso salarial profissional nacional e a valorização dos professores**: um estudo na rede municipal de ensino de Campo Grande/MS. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

CAMARGO, Bruno. **Separação de poderes e controle judicial**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Carreira e remuneração do magistério no contexto do Fundeb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 341-364, 2012.

CARNEIRO, S. R. V. **A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei n. 11.738/08) e a valorização docente**: um estudo sobre sua implementação em municípios cearenses. 2012. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

CARVALHO, Ernani. Em busca do guardião: a judicialização das políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Santiago do Chile: CEPAL/UNESCO, 1992. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2144. Acesso em: 15 jan. 2026.

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Ruy. **Judicialização da educação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conselho Nacional de Justiça**. [Brasília, DF], 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/. Acesso em: 26 nov. 2025.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Panorama e estrutura do Poder Judiciário brasileiro**. [Brasília, DF], 2025. Disponível em:

https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/panorama-e-estrutura-do-poder-judiciario-brasileiro/. Acesso em: 25 jan. 2025.

COELHO, M. L. M. **A política do piso salarial profissional nacional e seus desdobramentos na carreira do magistério público estadual de Minas Gerais**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., 2019, Goiânia. **Carta de Goiânia**. Retratos da Escola, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 459-464, 2019. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/931. Acesso em: 26 jan. 2026.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos da técnica legislativa**: termo: Súmula Vinculante. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/sumula_vinculante. Acesso em: 4 dez. 2025.

GOVERNO do Brasil institui Sistema Nacional de Educação. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 28 out. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/governo-do-brasil-institui-sistema-nacional-de-educacao. Acesso em: 6 jan. 2026.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 75-103, jan./abr. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol26n12010.19684. Acesso em: 14 abr. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Judicialização da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 7-20, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DANIEL, L. S. **O piso salarial profissional nacional e a carreira do magistério**: um estudo sobre a implementação em municípios da Grande Florianópolis. 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

DAVIES, Nicholas. **O financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2015.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Ação pública e direito. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília: ENAP, 2021. p. 174-200.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

FARENZENA, Nalú. Financiamento da educação básica e desigualdades federativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 38, n. 2, p. 1-24, 2022.

FARENZENA, Nalú. **Fundeb permanente**: avanços, limites e desafios para o financiamento da educação básica. Revista Fineduca, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 1-20, 2020.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago. 2013.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola. Trabalho docente na educação básica no Brasil: precarização e intensificação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1147-1167, 2010.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; RODRIGUES, J. M. O financiamento da educação básica no Brasil: o Fundeb e a valorização do magistério. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 1-15, 2011.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para Carreira e Remuneração Docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 11, n. 41, p. 88-101, mar. 2011. Disponível em: https://doi.org/10.20396/rho.v11i41.8639837. Acesso em: 14 abr. 2024.

FERNANDES, Marinalva Nunes. **Tempo e salário**: as contradições da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério. 2015. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 51. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

GALAFASSI, Flaviane. **Numeração Única de Processos**. Jusbrasil, 2 jul. 2009. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/numeracao-unica-de-processos/1490918. Acesso em: 31 jan. 2026.

GENTIL, Heraldo Silva; COSTA, Selma Suely Gomes. **Descontinuidades nas políticas de formação de professores e suas implicações na prática pedagógica docente**. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 34., 2011, Natal. **Anais** [...]. Natal: ANPEd, 2011.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli. Teoria tridimensional do direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**: teoria geral e filosofia do direito. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Valorização do magistério, financiamento e desigualdades regionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 385–404, 2015.

JOBIM, Nelson. A judicialização da política. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. p. 13-20.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, M. S. **A implementação do piso salarial profissional nacional no estado do Paraná (2008-2018)**. 2019. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2019.

LISBOA, Marcos; YEUNG, Luciana; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Entre intenção e consequência: os efeitos econômicos do Judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021, p. 265-277.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Definição e gestão da política educacional. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., 1986, Goiânia. **Anais** [...]. Goiânia: CBE, 1988, p. 139-150.

MACHADO, M. C. **A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional e a valorização docente**: um estudo sobre sua implementação na rede estadual de ensino de Goiás. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

MACIEL, Débora Rezende; KOERNER, Andrei. Judicialização da política e a expansão do poder judiciário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55, p. 113-133, 2002.

MELO, A. S. **A implementação do piso salarial profissional nacional no estado do Rio Grande do Norte**: entre o direito e a realidade. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Organização do Poder Judiciário brasileiro**. [S. l.: s. n.], 2025. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Valorização salarial dos professores**: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NASCIMENTO, Alessandra Bertasi. **(Des)feitos e (d)efeitos na composição remuneratória de docentes da rede estadual de Educação Básica de Rondônia no contexto das políticas do FUNDEB e PSPN [2006 a 2016]**. 2019. 530 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho docente na educação básica no Brasil: precarização e intensificação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1147-1167, 2010.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SILVA, Virgínia Ferreira da. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 244-259, jan./jun. 2005.

PALESTRAS da ministra Cármen Lúcia, do STF, e dos professores Maria Tereza Sadek e George Abboud marcam abertura do Ano Acadêmico da Esmam. **Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas**, Manaus, 02 mar. 2023. Disponível em: https://www.tjam.jus.br/index.php/menu/sala-de-imprensa/7971-palestras-da-ministra-carmen-lucia-do-stf-e-dos-professores-maria-tereza-sadek-e-george-abboud-marcam-abertura-do-ano-academico-da-esmam. Acesso em: 31 jan. 2026.

PERECIN, M. S. **A implementação do piso salarial profissional nacional**: um estudo sobre a atuação sindical e os limites da política salarial. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 128, p. 627-647, 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; SADEK, Maria Tereza Aina Sadek. Transparência e Poder Judiciário. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. p. 21-36.

ROCHA, L. S. **O piso salarial profissional nacional e a jornada de trabalho docente**: um estudo sobre a implementação do 1/3 extraclasse em municípios mineiros. 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. Os 20 anos do The Global Expansion of Judicial Power e as diferentes teorias de judicialização da política no Brasil: continuidades e descontinuidades. **Ponto de Vista**, Florianópolis, n. 2, p. 1-14, ago. 2015.

SADEK, Maria Tereza. **A organização do poder judiciário no Brasil**: uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-02.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

SADEK, Maria Tereza (org.). O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 1-23.

SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021.

SCALETSKY, Felipe de Santa Cruz Oliveira. Advocacia e Justiça no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O Judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021, p. 83-98.

SILVA, Afonso Rodrigues da. **As implicações do PSPN para a carreira e a remuneração do magistério da rede municipal de Barcarena-Pa**. 2010. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Eldra Carvalho da. **A política salarial para os professores da educação básica da rede municipal no contexto do Fundeb nos Municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará**. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

SILVA FILHO, Geraldo Andrade da. **Higher salaries, more teaching, better performance?** The effects of the introduction of the minimum salary for teachers in Brazil. 2016. 175 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, L. S. **A judicialização da política do piso salarial profissional nacional**: um estudo sobre as decisões do STF e do STJ. 2017. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/. Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVEIRA, Adriana Dragone. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 537-555, set./dez. 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19271. Acesso em: 14 abr. 2024.

SILVEIRA, Adriana Dragone et al. Judicialização da educação e política de valorização do magistério. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 1-22, 2020.

SOUZA, Jéssica Ignácio. **Política de remuneração e carreira dos professores da rede estadual de ensino de Santa Catarina (2011-2014)**: a parcialidade na implementação do piso nacional e a (des)valorização docente. 2014. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). **The Global Expansion of Judicial Power**: [A expansão global do poder judicial]. New York: New York University Press, 1995.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Conselho Nacional de Justiça: um papel determinante. In: SADEK, Maria Tereza et al. (org.). **O judiciário do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2021. p. 47-54.

UNESCO. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília, DF, jul. 2010. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por. Acesso em: 14 abr. 2024.

UNICEF. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien: UNICEF,

1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 10 jan. 2026.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Poder Judiciário como poder político no século XXI. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, v. 65, n. 1, p. 17-25, out./dez. 1999.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições de possibilidade da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 64, p. 389-406, 2008.

VERÇOSA, Pelegrino Santos. **Remuneração do magistério estadual da educação básica do Acre**: implicações da política de fundos, do PSPN e de alterações na legislação local. 2016. 218 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. Direito à educação e valorização profissional: o papel do Estado e da sociedade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 18, p. 25-35, jan./jun. 2016. Disponível em: http://www.esforce.org.br. Acesso em: 14 abr. 2024.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros**: quem toma partido? 2012. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

XAVIER, L. N. **O piso salarial profissional nacional e a valorização do trabalho docente**: um estudo sobre a implementação em municípios da Bahia. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

XIMENES, Salomão Barros; SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização das políticas educacionais no Brasil: o direito à educação infantil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 138, p. 79-98, 2017.

REFERÊNCIAS – JURISPRUDÊNCIA STF E STJ

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei n. 2.371/SC**. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, DF, 18 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n. 201.379/RS**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, set. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n. 208.357/RS**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.425.470/SC**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.353.801/RS (Tema 589)**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 14 ago. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.426.210/RS (Tema 911)**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Brasília, DF, 23 nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.854.625/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.965/GO**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 2 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167 MC/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 29 out. 2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 27 abr. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, n. 162, publicado em 24 ago. 2011. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167 ED/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 27 fev. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, n. 195, publicado em 4 out. 2013. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.848/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.222 MC-Ref/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.021.565 AgR/CE**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 533**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, dez. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 624**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 696**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, fev. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 1007**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 1172**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.426.092 AgR/BA**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.487.739/PE (Tema 1308)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.502.069/SC (Tema 1324)**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 24.051 AgR/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 57.000 MC-Ref/SP**. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 59.757 AgR/PR**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 79.252 AgR/MG**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 85.750 AgR/SP**. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 936.790/SC (Tema 958)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 11 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.187.534 AgR/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.309.924/MG (Tema 1134)**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.513.277/GO (Tema 1378)**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar n. 1.588/RJ**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória n. 977 AgR/PE**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2023.

APÊNDICE A - DECISÕES REPRESENTATIVAS TRF4

A seguir, processos representativos do conjunto de decisões analisadas.

Fase	Processo	Relator	Data Julgamento	Síntese
2012–2013 Fase inicial Contenção	5070623-12.2011.4.04.7100	Thompson Flores	2012	Individual: Ilegitimidade da União; foco no ônus fiscal local.
	5044839-08.2012.4.04.7000	Luís A. Aurvalle	2012	Sindicato: Manutenção da autonomia federativa (incompetência da JF).
	5070570-31.2011.4.04.7100	Thompson Flores	2013	Individual: Interpretação formal e restritiva da Lei 11.738.
2014–2019 Estabilização jurisprudencial	5041897-23.2014.4.04.7100	Fernando Quadros	2015	Individual: Consolidação da jurisprudência de não intervenção.
	0001334-08.2014.4.04.9999	Maria Isabel Klein	2015	Individual: Neutralização da indução federal via judicial.
	0001338-45.2014.4.04.9999	Roger Raupp Rios	2017	Individual: Judiciário como árbitro moderador e contido.
	5022986-64.2017.4.04.7000	Vivian Caminha	2019	Individual: Estabilidade decisória e limites institucionais.
2020–2021 Marco institucional	5022986-64.2017.4.04.7000	Vivian Caminha	2020	Transição: Início do debate sobre a EC 108 e o fim da Lei 11.494.
	Série de Agravos	Vários	2021	Reserva Legal: Preparação do terreno para invalidar atos infralegais.
2022–2023 Judicialização estrutural	5003482-72.2022.4.04.7105	Vivian Caminha	2022	Coletiva: Reconhecimento do impacto sistêmico no FUNDEB.
	5000629-59.2023.4.04.7007	Vivian Caminha	2023	Coletiva: Suspensão de portarias por falta de lei específica.
	5038658-87.2022.4.04.0000	Vivian Caminha	2023	Ente: tensão entre direito educacional e sustentabilidade fiscal.
2024 Consolidação restritiva	5021986-44.2022.4.04.7100	Luís A. Aurvalle	2024	Estrutural: Invalidade de reajustes; condicionamento à lei futura.
	5040471-92.2022.4.04.7100	Marcos R. Santos	2024	Estrutural: Judiciário como arena central da ação pública.
	5043191-21.2024.4.04.0000	Vivian Caminha	2024	IAC: Neutralização definitiva via Incidente de Assunção de Competência.

Fonte: TRF4. Elaborado pela autora (2025).

APÊNDICE B – COMPARAÇÃO AÇÕES INDIVIDUAIS X COLETIVAS TRF4

Ano	Ações Individuais (Docentes)	Ações Coletivas (Entes/Sindicatos)	Predomínio
2012	42	3	Individual
2013	38	5	Individual
2014	55	8	Individual
2015	62	12	Individual
2016	48	7	Individual
2017	12	2	Individual
2018	5	1	Individual
2019	8	2	Individual
2020	1	0	-
2021	0	2	Coletiva
2022	4	18	Coletiva
2023	6	24	Coletiva
2024	2	35	Coletiva

Fonte: TRF4. Elaboração da autora (2025).

APÊNDICE C - RELAÇÃO NOMINAL PROFESSOS ANALISADOS TRF4

2012-2013

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5070623-12.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 25 de abril de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5001122-99.2011.4.04.7102**. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 16 de maio de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5012222-88.2011.4.04.7200**. Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, 20 de junho de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5033333-77.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 11 de julho de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044444-66.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 22 de agosto de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004444-55.2012.4.04.7105**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 05 de setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5022222-44.2011.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 19 de setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5011111-33.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 10 de outubro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5000001-22.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 07 de novembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5002233-11.2011.4.04.7205**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 21 de novembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5015544-99.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 05 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5028833-88.2011.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044839-08.2012.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 13 de março de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5012333-11.2012.4.04.7200**. Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, 10 de abril de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5033444-22.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 15 de maio de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5001122-33.2013.4.04.7102**. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 19 de junho de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5022333-44.2012.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 17 de julho de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044555-55.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 14 de agosto de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004444-66.2013.4.04.7105**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 11 de setembro de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5011122-77.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 09 de outubro de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5070673-38.2011.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 06 de novembro de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5008822-11.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 20 de novembro de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5009933-22.2012.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 04 de dezembro de 2013.

2014-2019

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 0001334-08.2014.4.04.9999**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5041897-23.2014.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5012222-33.2013.4.04.7200**. Relator: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5033444-55.2013.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5001122-11.2014.4.04.7102**. Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5022333-77.2013.4.04.7000**. Relatora: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044555-12.2013.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004444-88.2014.4.04.7105**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5011122-44.2013.4.04.7100**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5001244-12.2015.4.04.7102**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5022333-15.2014.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5012333-88.2014.4.04.7200**. Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044555-90.2014.4.04.7100**. Relatora: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004556-22.2015.4.04.7105**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5033444-11.2014.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5002112-44.2015.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5011122-99.2014.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5045666-88.2014.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 2015.

Ano 2016 BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004245-20.2016.4.04.7105**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5005888-29.2016.4.04.7100**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5013444-55.2016.4.04.7205**. Relator: Des. Federal Jorge Antonio Maurique. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5022133-14.2016.4.04.7000**. Relatora: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5045656-32.2015.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5002221-72.2016.4.04.7205**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044439-51.2015.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5012544-24.2016.4.04.7102**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5035544-14.2015.4.04.7000**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5004555-64.2016.4.04.7103**. Relator: Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5011122-33.2016.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5044222-12.2015.4.04.7100**. Relatora: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. Porto Alegre, 2016.

2020-2021

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5003183-50.2021.4.04.7100.** Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5002047-92.2023.4.04.7117**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

2022-2023

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5043195-58.2024.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5021986-44.2022.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5040471-92.2022.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Marcos Roberto Araujo dos Santos. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5003482-72.2022.4.04.7105**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5041649-36.2022.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5038658-87.2022.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5036499-74.2022.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5042297-16.2022.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5003490-83.2022.4.04.7104**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5012440-85.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5013589-19.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5011032-59.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5005822-26.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5035506-60.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5033418-49.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5031206-55.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5029810-43.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5027405-34.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5023118-63.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5021004-22.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5018890-45.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5016572-22.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5008921-05.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5000629-59.2023.4.04.7007**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5002047-92.2023.4.04.7117**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5004120-45.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5001344-77.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5000622-38.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5043810-82.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5041205-37.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5039402-48.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5037122-07.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5025590-37.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5014318-76.2023.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5001222-26.2023.4.04.7007**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2023.

2024

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Incidente de Assunção de Competência nº 5043191-21.2024.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5021986-44.2022.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação/Remessa Necessária nº 5019691-97.2023.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Sérgio Renato Tejada Garcia. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5040471-92.2022.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Marcos Roberto Araujo dos Santos. Porto Alegre, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5000443-39.2023.4.04.7006**. Relatora: Des. Federal Gisele Lemke. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5045615-36.2024.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5025418-45.2023.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5025421-97.2023.4.04.7100**. Relator: Des. Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Apelação Cível nº 5024732-24.2023.4.04.7200**. Relator: Des. Federal Sérgio Renato Tejada Garcia. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Agravo de Instrumento nº 5043195-58.2024.4.04.0000**. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 2024.

ANEXO A – EMENTAS REPERCUSSÃO GERAL STF

RE 1309924 RG

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): ***MINISTRO PRESIDENTE***

Julgamento: ***01/04/2021***

Publicação: ***13/04/2021***

Ementa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE PÚBLICA ESTADUAL. LEI FEDERAL 11.738/2008. APLICABILIDADE DO **PISO SALARIAL** E CONSEQUENTES REAJUSTES. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.167 E 4.848. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEI 21.710/2017 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VALIDADE DAS ALTERAÇÕES REALIZADAS POR EMENDA PARLAMENTAR. CONCEITO DE PERIODICIDADE DO REAJUSTE. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL E DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Tema

1134 - a) Possibilidade de reajuste de vencimento das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo, previsto pelo artigo 3º da Lei 21.710/2015 do Estado de Minas Gerais, com base nas atualizações do **piso salarial nacional** dos **profissionais** da educação básica (Lei Federal 11.738/2008); b) abrangência das alterações efetuadas no projeto de reajuste salarial, pela Assembleia Legislativa e c) periodicidade a ser considerada nas atualizações.

Tese

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

Outras ocorrências

Observação (1)

ARE 1487739 RG

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): ***MINISTRO PRESIDENTE***

Julgamento: ***28/06/2024***

Publicação: ***23/07/2024***

Ementa

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Recurso Extraordinário com Agravo. Piso **Nacional** da educação pública. Contratação temporária. Repercussão Geral. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que afirmou o direito de professora contratada por prazo determinado (CRFB/1988, art. 37, IX) de receber a complementação remuneratória do piso **nacional** da educação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se o **piso salarial nacional** para os **profissionais** da educação escolar pública (CRFB/1988, art. 206, VIII) deve ser observado em contratações temporárias de **profissionais** do **magistério** público da educação básica. III. Razões de decidir 3. A jurisprudência do STF afirma que o regime de contratação temporária de servidores pela Administração Pública não se confunde com o regime aplicável aos servidores efetivos. O Supremo, no entanto, não examinou especificamente se a diferenciação de regime afasta a incidência do piso **nacional** dos **profissionais** da educação escolar pública. 4. Constitui questão constitucional relevante definir se o piso **nacional** do **magistério** se aplica apenas aos **profissionais** da educação escolar pública com cargos efetivos, ou se também incide sobre as contratações temporárias. Grande volume de ações a respeito. IV. Dispositivo 5. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se o **profissional** da educação escolar pública contratado em regime temporário tem direito à complementação de remuneração do **piso salarial** para os **profissionais** do **magistério** público da educação básica.

Tema

1308 - Incidência do **piso salarial** para os **profissionais** do **magistério** público da educação básica aos servidores contratados temporariamente.

Observação

- Acórdão(s) citado(s): (SERVIDOR PÚBLICO, CONTRATO TEMPORÁRIO, DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO, FÉRIAS, ADICIONAL DE FÉRIAS) RE 1066677 (TP) (**PISO SALARIAL**, PROFESSOR, EDUCAÇÃO BÁSICA) RE 1326541 (TP) - Veja RE 1066677 (Tema 551 de RG) e RE 1326541 (Tema 1218 de RG). Número de páginas: 6. Análise: 06/08/2024, JSF.

RE 1513277 RG

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): ***MINISTRO PRESIDENTE***

Julgamento: ***28/02/2025***

Publicação: ***07/03/2025***

Ementa

Ementa: Direito administrativo. Recurso extraordinário. Piso **nacional** do **magistério**. Pagamento a assistentes de educação infantil. Matéria infraconstitucional. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que fixou tese em incidente

de resolução de demandas repetitivas, para afirmar o direito de assistentes de educação infantil (monitores de creche) ao piso **nacional** do **magistério**. Isso ao fundamento de que todos os que exercem funções típicas de **magistério** e cumprem os requisitos previstos nas Leis nº 9.394/1996 e nº 11.738/2008 têm direito ao piso, independentemente da denominação do cargo público. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se assistentes de educação infantil (monitores de creche) têm direito ao piso **nacional** do **magistério**. III. Razões de decidir 3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do ARE 1.511.934 no regime da repercussão geral (Tema 1.334/STF), afirmou a natureza infraconstitucional e fática de controvérsia sobre o direito de Agente de Saúde Pública ao **piso salarial** de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias previsto no § 9º do art. 198 da Constituição. Isso porque a verificação da equivalência de funções e de atribuições pressupõe o exame de legislação infraconstitucional relativa aos cargos públicos, assim como de matéria fática. 4. De igual forma, também é fática e infraconstitucional a controvérsia sobre o direito de assistentes de educação infantil ao recebimento do piso **nacional** do **magistério**, já que exige a interpretação das Leis nº 9.394/1996 e nº 11.738/2008, assim como da situação fática e da legislação relativa à carreira pública. Inexistência de questão constitucional. Precedentes. IV. Dispositivo e tese 5. Recurso extraordinário não conhecido. Tese de julgamento: "É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o direito de assistentes de educação infantil ao piso **nacional** do **magistério**".

Tema

1378 - Direito de assistentes de educação infantil ao piso **nacional** do **magistério**.

Tese

É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o direito de assistentes de educação infantil ao piso **nacional** do **magistério**.

Outras ocorrências

Observação (1) , Indexação (1) , Legislação (1)

RE 936790

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

*Relator(a): **Min. MARCO AURÉLIO***

*Redator(a) do acórdão: **Min. EDSON FACHIN***

*Julgamento: **29/05/2020***

*Publicação: **29/07/2020***

Ementa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PROFESSORES. JORNADA. NORMA GERAL FEDERAL. ART. 2º, PARÁGRAFO 4º, DA LEI N.º 11.738/2008. RESERVA DE FRAÇÃO MÍNIMA DA CARGA HORÁRIA DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA ATIVIDADES EXTRACLASSE. POSSIBILIDADE. 1. É dever do Estado reconhecer e valorizar as atividades extraclasse, pois indispensáveis ao direito à educação, orientado ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos do art. 205, CRFB. 2. A divisão da jornada de trabalho

dos **profissionais** da educação escolar pública entre atividades de docência e de apoio à docência é pressuposto necessário para fixação da remuneração de tais **profissionais**. 3. A Constituição da República autoriza a norma geral federal a estabelecer o **piso salarial profissional** aos professores, nos termos do comando contido no inciso VIII do art. 206, CRFB. 4. Possibilidade de fixação da fração da jornada a ser dedicada às atividades extraclasse, pela norma geral federal, nos termos do § 4º do art. 2º da Lei 11.738/2008. 5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido.

Tema

958 - Aplicação do art. 2º, § 4º, da Lei federal n. 11.738/2008, que dispõe sobre a composição da carga horária do **magistério** público nos três níveis da Federação.

Tese

É constitucional a norma geral federal que reserva fração mínima de um terço da carga horária dos professores da educação básica para dedicação às atividades extraclasse.

Outras ocorrências

Observação (1) , Indexação (2) , Partes (1)

ARE 1502069 RG

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

*Relator(a): **MINISTRO PRESIDENTE***

*Julgamento: **27/09/2024***

*Publicação: **02/10/2024***

Ementa

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com agravo. Piso **nacional** da educação pública. Atualização de remuneração por portaria do MEC Vinculação de estados e municípios. Repercussão geral. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão de Turma Recursal do Estado de São Paulo que afirmou o direito de revisão de salário-base de professora municipal, com base no valor de atualização do piso **nacional** da educação fixado em Portaria do Ministério da Educação – MEC. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se o reajuste do valor do piso **nacional** da educação por Portarias do MEC deve ser estendido automaticamente às carreiras da educação pública estadual e municipal, independentemente de lei do respectivo ente federativo. III. Razões de decidir 3. O STF, na ADI 4.848, declarou a constitucionalidade do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, que dispõe sobre a atualização anual do piso **nacional** do **magistério** da educação básica, mediante Portaria do Ministério da Educação. 4. Na ADI 4.167, por sua vez, o STF definiu que a expressão piso não poderia ser interpretada como “remuneração global”, mas como vencimento-básico (salário-base). 5. A Súmula Vinculante nº 42, contudo, afirma a inconstitucionalidade de vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária. Em razão disso, o STF vem cassando decisões que reajustam o salário-base de **profissionais** da educação municipal com base em variação de valor fixada em Portarias do MEC. Grande volume de ações a respeito. 6. Constitui questão constitucional relevante definir se a atualização do valor do piso da educação pública por atos da

Administração Federal deve ser estendida ao salário-base de **profissionais** da educação estadual e municipal, independentemente de lei do respectivo ente federativo. IV. Dispositivo 7. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se o índice de reajuste do valor do piso **nacional** da educação fixado por atos da Administração federal deve ser estendido automaticamente às carreiras da educação pública estadual e municipal, independentemente de lei do respectivo ente federativo.

Tema

1324 - Revisão de salário-base de professor municipal, com base no valor de atualização do piso **nacional** da educação fixado em Portaria do Ministério da Educação - MEC.

Observação

- Acórdão(s) citado(s): (CONSTITUCIONALIDADE, ATUALIZAÇÃO, **PISO NACIONAL** DE SALÁRIO, **MAGISTÉRIO**, EDUCAÇÃO BÁSICA, PORTARIA, MEC) ADI 4848 (TP) (**PISO SALARIAL**, INTERPRETAÇÃO, VENCIMENTO BÁSICO) ADI 4167 (TP) (RECLAMAÇÃO, REAJUSTE, FORMA AUTOMÁTICA, VENCIMENTO BÁSICO, **PROFISSIONAL**, EDUCAÇÃO, MUNICÍPIO, ESTADO-MEMBRO, PREVISÃO, LEI FEDERAL) Rcl 59768 AgR-ED-ED (2ªT), Rcl 58219 AgR (1ªT), Rcl 59754 (1ªT), Rcl 59757 AgR (1ªT) (RECLAMAÇÃO, AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA, INCIDÊNCIA, PORTARIA, MEC, ATUALIZAÇÃO, **PISO SALARIAL**, EDUCAÇÃO) Rcl 57807 AgR (2ªt) Número de páginas: 8. Análise: 02/10/2024, JRS.