

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Lorena Maia

**O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:  
as Ações Diretas de Inconstitucionalidade**

Belo Horizonte  
2020

Lorena Maia

**O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:  
as Ações Diretas de Inconstitucionalidade**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito final para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas em Educação: formulação, implementação e avaliação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosimar de Fátima Oliveira.

Coorientador: Alexandre Borges Miranda

Belo Horizonte  
2020

M217p  
T

Maia, Lorena, 1980-

O papel do Supremo Tribunal Federal na formulação das políticas educacionais [manuscrito] : as ações diretas de inconstitucionalidade / Lorena Maia. - Belo Horizonte, 2020.  
190 f. : enc, il.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira.

Coorientador: Alexandre Borges Miranda.

Bibliografia: f. 163-176.

Anexos: f. 177-190.

1. Brasil -- Supremo Tribunal Federal -- Teses. 2. Educação -- Teses. 3. Educação e Estado -- Teses. 4. Educação -- Políticas públicas -- Teses. 5. Educação -- Legislação -- Teses. 6. Ação de inconstitucionalidade -- Teses. 7. Controle da constitucionalidade -- Teses. 8. Inconstitucionalidade das leis -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-. III. Miranda, Alexandre Borges, 1969-. IV. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

**Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)**

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL



## ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA LORENA MAIA

Realizou-se, no dia 29 de dezembro de 2020, às 14:00 horas, em plataforma virtual devido a pandemia COVID-19, a 771ª defesa de tese, intitulada *O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: as ações diretas de inconstitucionalidade*, apresentada por LORENA MAIA, número de registro 2016651975, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Rosimar de Fátima Oliveira - Orientador (UFMG), Prof(a). Adriane Peixoto Câmara (PASE/FaE/UFMG), Prof(a). Ágnez de Lélis Saraiva (Fundação João Pinheiro), Prof(a). Rafaela Reis Azevedo de Oliveira (Universidade Federal de Juiz de Fora), Prof(a). Bartolomeu José Ribeiro de Sousa (Universidade Federal de Mato Grosso).

A Comissão considerou a tese APROVADA, destacando que: a) apresenta tema e objeto atuais e relevantes para os estudos de política educacional; b) foram formulados objetivos factíveis e que foram atingidos com a pesquisa e com as análises; c) o método de pesquisa e análise dos dados estão compatíveis com os objetivos propostos; d) o referencial teórico está adequado ao tema e ao objeto de estudo; e) a tese produziu suas análises e conseguiu achados importantes que contribuem muito para outros estudos sobre o tema; e) por fim, as considerações finais sintetizaram as parciais e apresentam conclusões importantes para o campo. Diante do exposto, recomenda-se a sua publicação.

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2020.

Prof(a). Rosimar de Fátima Oliveira ( Doutora )

Prof(a). Adriane Peixoto Câmara ( Doutora )

Prof(a). Ágnez de Lélis Saraiva ( Doutor )

Prof(a). Rafaela Reis Azevedo de Oliveira ( Doutora )

Prof(a). Bartolomeu José Ribeiro de Sousa ( Doutor )

A todas as mulheres, pela sororidade.  
A Sara, pela generosidade.  
Ao Francisco, pela empatia.  
Ao Dan, pelo amor vivo.

## AGRADECIMENTOS

Parece que foi ontem que fui nomeada para o cargo de assistente em administração da UFMG. Isso aconteceu em 2014 e acendeu em mim a vontade de continuar os meus estudos. Então, com o apoio das queridas pessoas da PRPG, me inscrevi em uma disciplina isolada na Faculdade de Educação, pois eu queria ter certeza se lá havia espaço para mim que não sou da área de Humanas. Minha vida estava uma correria, além de trabalhar na UFMG, coordenava o curso de Direto e dava aulas em uma Instituição de Ensino Superior privada, à noite. E, minha família foi o suporte para tudo, inclusive nos cuidados da minha linda menina Sara, que tinha menos de 2 anos.

Em 2015, tive coragem de realizar o processo seletivo para o Doutorado, e quem diria... fui aprovada! Alegria invadiu meu coração e, ao mesmo tempo, uma incerteza gigantesca. Será que eu vou dar conta? Isso porque dois dias antes do resultado da seleção eu descobri uma nova gravidez... Que susto! Que alegria! Que confusão... (agradeço um grande amigo que me acolheu e me disse para ter fé, que tudo daria certo).

A chegada do Francisco, em 2016, foi um momento de muita reflexão... não dava para delegar à minha família a responsabilidade pela criação das minhas crianças tão amadas. Assim, parei de trabalhar às noites. Em 2018, meu amado marido Dan ingressou no mestrado... (Que casal audacioso!) rs. Eu pedi transferência para a FAE e minha vida familiar, profissional e estudantil estava mais em harmonia. Os anos seguintes foram dedicados com maior energia à minha família e a tese...

Finalmente, 2020, o planejado era tirar licença de 6 meses do trabalho para me dedicar com intensidade à escrita da tese... Que ilusão! 2020 me fez compreender que eu não controlo nada... que terapia é vida... que minha família é o meu maior amor... que criança precisa de criança... tantas boas lições, aprendidas com sofrimento e resiliência...

Então... depois de reviver, brevemente, meu processo de entrada e conclusão do Doutorado, esse agradecimento vem em forma de memórias... Eu agradeço de todo meu coração... A Deus e a todos os espíritos de luz que iluminam meus caminhos... Ao meu marido, companheiro de vida, que constrói comigo um casamento de amor e cumplicidade. À minha filha Sasa e ao meu filho Chico pela paciência, aceitação... Aos meus pais por todo exemplo e estímulo... À minha família sempre

presente. Aos cidadãos brasileiros por financiarem meus estudos... minha deferência à UFMG (universidade pública, gratuita, laica, republicana). À Admirável, competente e encorajadora Rosimar (toda minha gratidão e reconhecimento). Ao Alexandre meu coorientador. À Adriana e Elaine que não pouparam esforços para me ajudar na conferência da tese. À Andrea Moreno, Vanessa Neves e Daisy Cunha por terem me concedido a licença para meus estudos. Aos queridos amigos de profissão e de vida da secretaria do PPGE, que me substituíram durante minha licença. Aos colegas do PASE, grupo no qual aprendi muito. Aos incríveis, instigantes e provocativos professores da faculdade de educação. Aos integrantes da minha banca de defesa: Agnez Lelis, Adriane Câmara, Bartolomeu Sousa e Rafaela Oliveira pelo tempo dedicado ao meu processo formativo. Ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social e à Universidade Federal de Minas Gerais, tenho muito orgulho em estudar aqui. Meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram com essa minha jornada.

Ser mulher, esposa, mãe, profissional, filha, estudante... foi, é e será sempre um lindo desafio.

## RESUMO

Esta tese analisou o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) relativos à educação. Para isso foram pesquisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que foram submetidas à apreciação do STF. O objetivo geral é analisar o papel do STF no controle de constitucionalidade dos dispositivos da CF/1988 relativos à educação por meio das ADIs julgadas no período de 1988 a 2017. Esse objetivo geral se desdobra em quatro objetivos específicos: compreender as ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação julgadas pelo STF; descrever o *modus operandi* do STF, por meio dos aspectos regimentais no julgamento das ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação; conhecer o conteúdo e o resultado do julgamento das ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação; compreender de que modo o STF exerceu sua função política em matérias relativas à educação, conforme disposto na CF/1988. A pesquisa apresenta como hipótese geral que, por meio do resultado do julgamento das ADIs, o STF altera o conteúdo das políticas educacionais definido no âmbito do Legislativo Federal, bem como, conseqüentemente, interfere na sua implementação. Isso porque pessoas, grupos ou atores políticos parecem transformar questões políticas em questões jurídicas na busca de soluções para conflitos. O trabalho apresenta nas considerações finais a falta de nitidez, tanto dos entes federados quanto do STF, em relação aos limites e possibilidades no modo como se organizam e exercem suas atribuições e competências. Todavia, de modo geral, observa-se que, entre equívocos, avanços e retrocessos, o Supremo Tribunal Federal, em matéria educacional, exerce inegável papel de formular o desenho das políticas públicas educacionais no território brasileiro.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Políticas Educacionais.



## ABSTRACT

This thesis analyzed the role of the Federal Supreme Court (FSC) in controlling the constitutionality of the 1988 Federal Constitution's (FC/1988) devices regarding education. As means to this, the Direct Unconstitutionality Actions (DUAs) that were submitted to the FSC were analyzed. The general objective is to analyze the role of the FSC in the constitutionality control of the devices of the 1988 Federal Constitution (FC/1988) related to education through the DUAs judged from 1988 to 2017. This general objective unfolds in four specific objectives: to comprehend the DUAs that questioned the constitutional devices on education judged by the FSC; to describe the FSC's *modus operandi*, through the regimental aspects in the judgment of the DUAs that questioned the constitutional devices on education; to grasp the content and the result of the DUAs judgment that questioned the constitutional devices on education; to comprehend in which way the FSC exercised its political function in matters related to education, as provided in the FC/1988. The research presents as a general hypothesis that, through the result of the judgment of DUAs, the FSC alters the content of the educational policies that is defined in the ambit of the Federal Legislative, as well as, consequently, interferes in their implementation. This is because people, groups or political actors seem to transform political issues into legal issues in the search for solutions to conflicts. In the thesis' final considerations is presented both the federated entities' and the FSC's lack of clarity regarding the limits and possibilities in how they organize themselves and how they exercise their duties and competencies. However, in general, it is observed that, among misunderstandings, advances and setbacks, the Federal Supreme Court, in educational matters, plays an undeniable role in formulating the outline of the public educational policies in Brazilian territory.

Keywords: Supreme Federal Court. Direct Action of Unconstitutionality. Educational Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

<b>Quadro 1 - Relação entre o número de ações encontradas e os descritores selecionados 1988-2017 .....</b>	<b>29</b>
<b>Quadro 2 - Categorização das ADIs.....</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 1 - Situação resultado final considerando o banco de dados das 240 ADIs .....</b>	<b>34</b>
<b>Tabela 2 - Situação – Resultado final considerando a base de dados das 80 ADIs .....</b>	<b>35</b>
<b>Gráfico 1 - Porcentagem de decisões colegiadas em controle concentrados no STF (1988-2013).....</b>	<b>53</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	Distrito Federal
DJE	Diário de Justiça Eletrônico
FGV	Fundação Getúlio Vargas
LGBT+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
PGR	Procurador-geral da República/ Procuradoria-geral da República
RE	Recurso Extraordinário
[s.d.]	Sem data

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2. CAMINHOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 Apresentação</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 Consideração sobre o objeto da pesquisa</b> .....	<b>18</b>
2.2.1 <i>O Supremo Tribunal Federal</i> .....	18
2.2.2 <i>O controle de constitucionalidade</i> .....	23
2.2.3 <i>Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)</i> .....	27
<b>2.3 Levantamento documental e estruturação do banco de dados</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4 Análise de dados</b> .....	<b>35</b>
<b>3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> .....	<b>38</b>
<b>3.1 Apresentação</b> .....	<b>38</b>
<b>3.2. Judicialização da política</b> .....	<b>38</b>
3.2.1 <i>A judicialização da educação</i> .....	44
<b>3.3 O processo decisório no Supremo Tribunal Federal</b> .....	<b>48</b>
3.3.1 <i>O Supremo individual</i> .....	49
3.3.2 <i>O Supremo colegiado</i> .....	54
<b>3.4 Considerações parciais</b> .....	<b>58</b>
<b>4. COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF</b> .....	<b>61</b>
<b>4.1 Apresentação</b> .....	<b>61</b>
<b>4.2 Competência legislativa: União e Estados-membros</b> .....	<b>63</b>
<b>4.3 Competência legislativa privativa da União em educação na jurisprudência do STF</b> .....	<b>66</b>
<b>4.4 Competência legislativa concorrente em educação na jurisprudência do STF</b> .....	<b>76</b>
<b>4.5 Considerações parciais</b> .....	<b>88</b>
<b>5. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O CHEFE DO PODER EXECUTIVO</b> .....	<b>96</b>
<b>5.1. Apresentação</b> .....	<b>96</b>
<b>5.2. Leis de iniciativa privativa do chefe do poder executivo</b> .....	<b>97</b>
<b>5.3 Nomeação e exoneração para cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração</b> .....	<b>111</b>
<b>5.4 Considerações parciais</b> .....	<b>113</b>
<b>6. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO PARA</b>	

<b>INGRESSO NOS CARGOS PÚBLICOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>115</b>
<b>6.1 Apresentação.....</b>	<b>115</b>
<b>6.2 Jurisprudência do STF sobre situações envolvendo servidores ou contratação de pessoal no campo educacional que violam o princípio do concurso público .....</b>	<b>116</b>
<b>6.3 Jurisprudência do STF sobre contratações temporárias no campo educacional que não violam o princípio do concurso público .....</b>	<b>122</b>
<b>6.4 Considerações Parciais .....</b>	<b>126</b>
<b>7 JURISPRUDÊNCIA DO STF E O DIREITO À APOSENTADORIA ENVOLVENDO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>130</b>
<b>7.1 Apresentação.....</b>	<b>130</b>
<b>7.2 Aposentadoria especial com tempo reduzido .....</b>	<b>131</b>
<b>7.3 Acumulação de proventos com vencimentos de cargos não acumuláveis .....</b>	<b>135</b>
<b>7.4 Regime previdenciário estatuído em Emenda Constitucional .....</b>	<b>136</b>
<b>7.5 Considerações parciais .....</b>	<b>138</b>
<b>8. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NO CAMPO EDUCACIONAL .....</b>	<b>141</b>
<b>8.1 Apresentação.....</b>	<b>141</b>
<b>8.2 PARANAEDUCAÇÃO .....</b>	<b>142</b>
<b>8.3 Programa Universidade para Todos .....</b>	<b>146</b>
<b>8.4 Estatuto da pessoa com deficiência.....</b>	<b>150</b>
<b>8.5 Considerações parciais .....</b>	<b>153</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>163</b>
<b>APENSO 1 – Tabulação dos dados relativos às ADIs .....</b>	<b>177</b>
<b>APENSO 2 – Resumo das 80 Ações Diretas de Inconstitucionalidade .....</b>	<b>183</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF), após a abertura política de 1988, têm chamado a atenção da sociedade em geral, da mídia e de pesquisadores devido à sua nítida inclinação política, pois, o teor dos votos proferidos demonstra um corpo de ministros muito preocupado com a opinião pública e com as consequências práticas dos seus acórdãos.

Oliveira (2004) realizou entre os anos de 1988 a 1995 um estudo sobre os conteúdos veiculados nos jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo sobre o papel do STF no processo de transição democrática e verificou que as notícias referentes a esse período demonstram que o Supremo assumiu abertamente sua posição de ator político indispensável.

Na esfera educacional, alguns julgamentos do STF também se destacam - sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a Lei do Piso Salarial; o ensino religioso confessional; as ações afirmativas nas Universidades - fazendo, assim, surgir uma pauta para o Poder Judiciário com forte teor conflitivo e de disputa política.

Esta tese analisou o papel do STF no controle de constitucionalidade dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) relativos à educação e, para isso, investigou as ADIs que foram submetidas à apreciação do STF no período de 1988 a 2017.

Para compreender o papel do Supremo Tribunal Federal na formulação das políticas educacionais, adotou-se a concepção de formulação de políticas encontrada em Capella (2018), ou seja, buscou-se a compreensão, por meio de elementos técnicos e políticos no processo de formulação, a fim de ampliar o entendimento sobre as mudanças nas políticas públicas educacionais envolvendo a participação do STF como ator, suas ideias e crenças.

No Brasil, o texto da Constituição estabelece o limite para todo o ordenamento jurídico e, por isso, o STF, que é o órgão de hierarquia superior do Poder Judiciário, tem a função de validar ou refutar os atos administrativos e legislativos contrários à constituição. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é uma das formas de exercício do controle concentrado de constitucionalidade, que busca retirar do

ordenamento jurídico lei ou ato normativo, federal ou estadual, inconstitucionais.

A pesquisa apresenta como hipótese geral que, por meio do resultado do julgamento das ADIs, o STF altera o conteúdo das políticas educacionais definido no âmbito do Legislativo Federal ou estadual, bem como, conseqüentemente, interfere na sua implementação. Isso porque pessoas, grupos ou atores políticos parecem estar transformando questões políticas em questões jurídicas na busca de soluções para conflitos diversos. O STF é tido como espaço legítimo de proteção de direitos, pois direitos sociais básicos, como saúde e educação, são levados a julgamentos por tal órgão enquanto guardião da CF/1988.

Para Madeira (2014), a judicialização pode ser vista como despolitização do processo político, na qual há a substituição de uma decisão tomada por representantes eleitos diretamente pelo povo por um julgamento de não eleitos, demonstrando a dimensão de um ativismo e tornando visível o lado politizado da justiça, acarretando a descrição do quadro institucional e normativo que aceitam ou não ações políticas por parte dos Tribunais (ARANTES, 1999).

A CF/1988 inaugurou os fundamentos de um sistema complexo de proteção social baseado em princípios como os da universalidade, seguridade e cidadania. Notadamente, a partir da promulgação da CF/1988 houve um estreitamento na relação entre o direito, a justiça e a educação. “Novos questionamentos relacionados à educação são levados diariamente ao Poder Judiciário, que passou a ter uma relação mais direta com uma visão mais social e técnica dos problemas afetos à educação” (CURY; FERREIRA, 2009, p. 35), fazendo crescer indagações e questionamentos acerca da realização do direito à educação pela via judicial.

O debate que se expressa nos votos e declarações dos ministros mostra concepções de direito à educação, em relação à sua garantia e à realização de condições para a sua consolidação, que podem implicar, na prática, em mudanças no desenho originalmente traçado para qualquer política pública. Esses debates refletem princípios constitucionais fundamentais que abordam temas essenciais para as políticas públicas de educação, tais como a valorização do magistério, redução das desigualdades sociais e regionais, o papel da União em estabelecer padrões mínimos de qualidade, o fortalecimento da corresponsabilidade federativa na manutenção da educação básica, financiamento, acesso, entre outros.

Tate e Vallinder (1995), analisando o papel do Poder Judiciário e sua relação com questões políticas, demonstram que assuntos que *a priori* eram reservados ao

Legislativo e ao Executivo migraram para um campo de disputa do Poder Judiciário, corroborando um “ativismo judicial”. A compreensão do Poder Judiciário no cenário político pode provocar alterações na implementação de políticas públicas, construindo, assim, novos conceitos a partir da interpretação do Judiciário e criando jurisprudências que são utilizadas como referência por políticos e gestores públicos para embasar suas decisões.

O STF, sendo um dos órgãos do Poder Judiciário, pode ser um ator de veto ou de governabilidade (Madeira, 2014), pois seus ministros têm autonomia e independência ao decidir e, de suas decisões, não cabem mais recursos. Desse modo, ao interpretar a Constituição, o STF pode modificar o conteúdo das políticas públicas que foram definidas no Legislativo, bem como constranger o Executivo a agir no sentido da decisão que foi tomada pelo órgão.

O objetivo geral desta tese foi analisar o papel do STF no controle de constitucionalidade dos dispositivos da CF/1988 relativos à educação por meio das ADIs julgadas no período de 1988 a 2017. Esse objetivo geral foi desdobrado em quatro objetivos específicos: compreender as ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação julgadas pelo STF; descrever o *modus operandi* do STF por meio dos aspectos regimentais no julgamento das ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação; conhecer o conteúdo e o resultado do julgamento das ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação; compreender de que modo o STF exerceu sua função política em matérias relativas à educação, conforme disposto na CF/1988.

Com o recorte no campo da Educação, envolvendo as ADIs, algumas perguntas foram levantadas: no caso da educação, a normatização elucidada no próprio texto constitucional com princípios, exigência de deveres por parte do Estado para a sua efetivação, definição de responsabilidades dos entes federados e vinculação de recursos financeiros, isso favorece a exigibilidade judicial? Quais os principais atores interessados na manifestação do STF? Quantas e quais são as ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação? Qual o *modus operandi* do STF no julgamento das ADIs que questionaram dispositivos constitucionais sobre educação? Qual o resultado e o conteúdo do julgamento no STF das ADIs que questionaram os dispositivos constitucionais sobre educação? Com base em que critérios, normas e valores se fundamentam os julgados? O STF tem extrapolado sua esfera jurídica agindo ora como legislador, ora como formulador de



políticas públicas?

A tese apresenta nove capítulos além desta introdução. No capítulo 2 são descritos os caminhos metodológicos percorridos para sua concretização. Os capítulos 2 e 3 apresentam a discussão teórica sobre a judicialização da política, o STF e o Controle de Constitucionalidade. Nos capítulos de 4 a 8 foram analisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade destacando a interpretação jurisprudencial feita pelo STF. No capítulo 4 foi realizada a análise envolvendo a temática referente às competências, sejam legislativas ou materiais e, ainda, sobre a autonomia dos entes federativos em matéria educacional. O capítulo 5 analisa as atribuições reservadas ao chefe do Poder Executivo em matéria educacional. O capítulo 6 investiga a jurisprudência do STF em relação ao princípio do concurso público para ingresso nos cargos públicos na área da educação. O capítulo 7 discorre sobre a aposentadoria dos profissionais da educação e a interpretação feita pelo Supremo. O capítulo 8 apresenta o posicionamento do STF diante das inovações jurídico-institucionais no campo educacional. Por fim são apresentadas as considerações finais da pesquisa realizada.

## **2. CAMINHOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Apresentação**

Este capítulo tem como objetivo apresentar os caminhos metodológicos percorridos na tese. A pesquisa empírica se amparou na análise de dados coletados na Constituição de 1988, no Regimento Interno do STF, na lei 9868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADI, no site do STF e nos acórdãos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

O presente capítulo estrutura-se em três seções, além desta apresentação. A seção 2.2 tece as considerações sobre o objeto de pesquisa, situando normativamente o STF, tendo como base a Constituição Federal e o Regimento Interno do STF. Além disso, conceitua, respectivamente, controle de constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade, que têm como fundamento a lei 9868/1999. A seção 2.4 apresenta como foi realizado o levantamento documental e estruturação do banco de dados. A seção 2.5 demonstra como foi realizada a análise dos dados.

É importante frisar que o presente capítulo, bem como a pesquisa, não pretendeu analisar as variadas composições do STF, pós-1988, mas lançou olhar investigativo sobre o controle de constitucionalidade em conformidade com o que estabelece a CF/1988, buscando elementos do modo de agir dessa corte e como esses elementos se concretizam nos acórdãos.

### **2.2 Consideração sobre o objeto da pesquisa**

#### *2.2.1 O Supremo Tribunal Federal*

Conforme a Constituição Federal de 1988, o STF é um dos órgãos que integra o Poder Judiciário que, ao lado do Legislativo e Executivo são poderes da União. O Poder Judiciário é um dos três poderes do Estado e o seu papel é julgar, conforme a lei, os conflitos que surgirem na sociedade. Ou seja, ao poder judiciário compete interpretar as leis e aplicar o direito em consonância com os casos a ele apresentados, por meio de processos judiciais que começam por iniciativa dos interessados.

O STF é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, sendo a mais alta

instância integrante dessa função estatal. O STF é composto por onze ministros, todos brasileiros natos (art. 12, § 3º, inc. IV, da CF/1988), escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101 da CF/1988). Os ministros são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha feita pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único, da CF/1988) (BRASIL, 1988). A constituição não menciona especificamente a formação acadêmica para o indicado, e assim como os demais servidores públicos, os ministros do STF se aposentam compulsoriamente aos 75 anos de idade.

A competência do STF é ampla e está regulada no texto Constitucional, e conforme o art. 102 da CF/1988 “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição” (BRASIL, 1988). Para que possa resguardar a constituição, dentre as várias atribuições previstas para esse órgão está a de processar e de julgar a ADI de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, a) (BRASIL, 1988), isto é, aquelas que discutem se algo desrespeita a Constituição. Significa dizer que cabe ao STF interpretar e garantir o cumprimento da lei maior do país em caso de dúvidas sobre a constitucionalidade de alguma decisão do Executivo, do Legislativo ou ainda de instâncias inferiores do Judiciário.

No processo de redemocratização e constitucionalização do Brasil, o Poder Judiciário, destacadamente o STF, foi convocado a assumir o papel de revalidador, legitimador, legislador e até de instância recursal das próprias decisões do sistema político (FARIA, 2003). O maior protagonismo atribuído ao Poder Judiciário procede da própria Carta Constitucional de 1988 que o legitima a agir na arena política para resguardar a Constituição e os direitos fundamentais. Nesse sentido, o STF teria a tarefa de conferir a validade constitucional às ações do Executivo e do Legislativo verificando sua forma e seu conteúdo. Mendes [s.d.] analisa criticamente uma vertente argumentativa trazida em alguns estudos de que o tribunal é um agente subordinado à vontade da constituição, delegatário da decisão política original que fundamenta a comunidade política e, nesse sentido, sendo visto como a “boca da lei”.

O STF, como guardião da Constituição, deve garanti-la, em virtude dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, em face dos outros Poderes e dos demais órgãos do judiciário. Para Barroso (2009) eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor e não contra a democracia. Desse modo, a Constituição demarca os limites institucionais de desempenho da política

democrática conferindo ao Poder Judiciário o julgamento quando da inobservância às normas constitucionais. Nessa perspectiva, o judiciário é convocado a se posicionar, às vezes, contrariamente às decisões tomadas na arena política, arcando com custo político de uma decisão polêmica. O veto é um mecanismo conferido pela constituição, do qual dispõe o STF, para limitar o legislativo e o Executivo no caso deles violarem as normas constitucionais. Para Mendes [s.d.]:

Veto é um dispositivo mecânico para conter as ações de uma força contrária. É parte da lógica formal da separação dos poderes e de sua dinâmica interna de 'freios e contrapesos' a serviço da liberdade. Constituições modernas atribuiriam a cortes a função de contrapeso às decisões do parlamento ou do poder executivo. Este seria um dos instrumentos por meio do qual o constitucionalismo institucionaliza o ideal do poder moderado e da prevenção da tirania. Parlamentos e governos, sob essa maquinaria decisória, estariam sujeitos a limites. Cortes, por sua vez, seriam um anteparo último, cujo assentimento é exigido para que decisões legislativas sejam válidas e efetivas. O não veto judicial, em suma, é condição de subsistência de medidas políticas ordinárias. (MENDES, [s.d.], p. 3).

Para Lord (2018), o STF além de figurar como o guardião da Constituição é também um espaço mais elevado e definitivo das decisões sobre os rumos da justiça e da política nacional. São muitas e variadas as atribuições do STF. O art. 102, I<sup>1</sup>, da

---

<sup>1</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros e o Procurador-geral da República; c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* 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 Supremo Tribunal Federal; e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território; f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro; i) o *habeas corpus*, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados; l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais; n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal; p) o pedido de medida cautelar das Ações Diretas de Inconstitucionalidade; q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas

CF/1988 estabelece sua competência originária, que pode ser definida como aquela na qual o STF é o responsável por julgar e processar primeiramente, ou seja, é o primeiro órgão de justiça que irá decidir, não sendo a ação julgada pelas instâncias inferiores do Poder Judiciário, sendo o STF a única instância. Neste estudo, destaca-se a competência originária em julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou Ato Normativo Federal ou Estadual envolvendo a educação.

Para além de sua competência originária, o STF também é instância recursal. A quantidade de processos via Recursos Extraordinários que chega ao Supremo é grande. De acordo com Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2011, p.21) “a absoluta maioria dos processos recebidos pelo Supremo origina-se da Corte Recursal, correspondendo a quase 92% dos casos de 1988 até 2009”. A prerrogativa de examinar as decisões de um juiz singular auxilia na compreensão do porquê alguns processos demoram muitos anos para serem definitivamente encerrados, podendo, inclusive, acarretar a perda do direito em decorrência do tempo de tramitação, ou seja, ocorrendo a prescrição. A função de atuar como última instância recursal auxilia a entender o número elevado de ações tramitando no STF e reforça a característica recursal do tribunal. Para Taylor (2007) à compreensão de última instância da Corte é acrescida a ideia de decisão final e inquestionável garantindo a realização do direito e da cidadania.

Lord (2018) sintetiza as atribuições do STF contidas no art.102 da CF/1988 relacionando com a função de corte constitucional. Para o autor:

A matriz de pensamento, ou doutrina do direito que fundamenta essas competências, está pautada na ideia de que somente uma Corte Superior estaria preparada para decidir questões de interesse da nação, de modo independente e isolado de interesses políticos ou econômicos de curto prazo. Também caberia a essa Corte controlar e manter em consonância as legislações que estão abaixo da Constituição Federal, corrigindo sempre que necessário essas leis infraconstitucionais e definindo pela validade ou não. Manter a centralidade da Constituição Federal é um dos papéis do Supremo Tribunal Federal no Brasil. Outro papel é decidir os temas que envolvem o Brasil com países estrangeiros, bem como os temas internos de interesse nacional – como é o caso de crimes cometidos pelo presidente da República, pelo vice-presidente, pelos membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros e pelo Procurador-geral da República. (LORD, 2018, p. 291).

Conforme Regimento Interno do STF, o plenário, as turmas e o presidente são

---

da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal; r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

os órgãos do tribunal. O presidente e o vice-presidente são eleitos pelo plenário do STF, dentre os ministros, e têm mandato de dois anos. Cada uma das duas turmas é composta por cinco ministros e é presidida pelo integrante mais antigo no Tribunal, por um período de um ano (BRASIL, 2019). As atribuições de cada um desses órgãos estão previstas no Regimento Interno do STF, e é importante para este estudo a compreensão de que ao Plenário do STF compete julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

De acordo com Pinto (2014), a função principal do STF na atual ordem jurídica brasileira é atuar como um Tribunal Constitucional, ou seja, como um tribunal especializado para lidar com questões constitucionais.

De todo exposto, nota-se que as competências do STF são muitas e englobam diferentes matérias. Essa característica tem feito surgir estudos com análises críticas sobre o papel do STF, que está a cada dia se afastando mais, sendo o que Moraes (2007) denomina de “jurisdição constitucional”. Para esse autor a jurisdição Constitucional tem quatro funções: garantir o Estado democrático de Direito; garantir a supremacia dos direitos e garantias fundamentais; garantir o funcionamento dos poderes públicos e a separação dos Poderes; e exercer o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. As competências que a Constituição Federal confere ao STF que extrapolam o que se entende por jurisdição constitucional coloca o STF como sendo um local “moroso e ineficiente impossibilitado de exercer seu papel de guarda da Constituição de forma efetiva” (PINTO, 2014, p. 97).

Para tentar diminuir a quantidade de processos que chegam ao STF, a partir de 2004, o Supremo passou a ter como função a unificação do entendimento sobre determinada questão, por meio das denominadas súmulas vinculantes. As súmulas vinculantes têm como fundamentação as reiteradas decisões sobre matéria constitucional, produzindo efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Tal instituto foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 45/2004. O instrumento visava a conferir mais uniformidade e agilidade às decisões, de modo a se evitar interpretações diferentes sobre um mesmo assunto nos tribunais pelo país, aumentando ainda mais o poder desse órgão. Diferente da jurisprudência (conjunto de decisões reiteradas sobre um tema) que confere uma orientação dirigida aos tribunais na decisão de casos semelhantes, a súmula vinculante obriga ministros e demais juízes a decidirem do mesmo modo.

### 2.2.2 O controle de constitucionalidade

Para compreender o controle de constitucionalidade é preciso, primeiramente, compreender o constitucionalismo de onde ele deriva. O constitucionalismo despontou no mundo como “um movimento político e filosófico inspirado por ideias libertárias que reivindicou, desde seus primeiros passos, um modelo de organização política lastreado no respeito: a) aos direitos dos governados; e b) na limitação do poder dos governantes” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 33). No século XIX, “a teoria das garantias e a teoria do Estado de direito se uniram ao princípio da separação dos poderes, conferindo ao constitucionalismo sua identidade atual” (NOVELINO, 2009, p. 48). De acordo com Bastos (2004), para que haja um Estado de Direito faz-se necessária a presença de duas condições básicas, quais sejam: a) a proteção às garantias individuais; e b) a limitação ao arbítrio do poder estatal. O Estado de Direito é entendido como o “Estado limitado pelo Direito, sendo que esse último passa a ser o parâmetro do próprio Estado, com vistas a evitar qualquer tipo de arbitrariedade. O Estado sempre deve buscar o máximo de juridicidade possível” (BASTOS, 2004, p. 163).

Para Novelino (2009) a teoria das garantias, cujo principal teórico foi Benjamin Constant, evidencia a necessidade de proteção, no âmbito constitucional, de quatro esferas constitutivas da autonomia do indivíduo e, portanto, não podem ser violadas pelo Estado: a) a liberdade pessoal; b) a liberdade de imprensa; c) a liberdade religiosa; e d) a propriedade privada.

Ainda segundo Novelino (2009):

No pensamento político e na ciência política contemporâneos, o constitucionalismo está associado a três ideias básicas: a) garantia dos direitos (Teoria das Garantias); b) separação dos poderes (que ninguém tenha, ao mesmo tempo, o poder de fazer a lei, aplicar a lei e interpretar a lei); e c) princípio do governo limitado. (NOVELINO, 2009, p. 48).

O controle de constitucionalidade consiste, assim, “na fiscalização da compatibilidade entre as condutas dos poderes públicos e os comandos constitucionais, a fim de assegurar a supremacia da Constituição” (NOVELINO, 2009, p. 212).

A Constituição, entre suas várias características, pode ser flexível ou rígida. De acordo com Veloso (2000), na Constituição flexível não há hierarquização entre a

Constituição e as leis ordinárias. Se a Constituição é rígida, goza de supremacia, ficando acima de todas as outras leis, é a primeira das normas de todo o ordenamento jurídico, a *Lex Magna*, o preceito fundamental, apresentando, então, uma “supralegalidade formal”, caracterizada por um processo rígido e complexo para sua alteração, e uma “supralegalidade material”, por estar em uma posição hierárquica superior com relação a todas as demais normas do sistema. O controle de constitucionalidade das leis está profundamente relacionado ao princípio da hierarquia normativa, da supremacia da Constituição, no qual a Constituição não é rígida:

[...] mas flexível, não se exigindo nenhum requisito especial para a sua reforma, podendo o Legislativo alterá-la ou emendá-la com a mesma facilidade e da mesma forma com que se fazem ou revogam as leis ordinárias, não se pode falar de controle da constitucionalidade, pela simples razão de não haver gradação entre a norma constitucional e a lei ordinária. (VELOSO, 2000, p. 27).

Quando não há rigidez constitucional, ainda conforme Velloso (2000) a Constituição pode ser alterada com processo legislativo comum<sup>2</sup>, de modo que não pode ser considerada o cume do ordenamento jurídico, pois qualquer lei ordinária pode alterá-la. Consequentemente, não existe controle de constitucionalidade, haja vista que a Constituição pode ser alterada por meio de mero processo legislativo ordinário, não sendo parâmetro para existência de um controle de constitucionalidade. A Constituição é que atribui o fundamento de validade das leis e atos normativos no sistema lógico de normas que forma a ordem jurídica.

Para Novelino (2009):

A rigidez de uma Constituição tem como principal consequência o princípio da supremacia constitucional, do qual decorre o princípio da compatibilidade vertical das normas do ordenamento jurídico, segundo o qual uma norma só será válida se produzida de acordo com o seu fundamento de validade. (NOVELINO, 2009, p. 212).

O princípio da supremacia da constituição “significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela (a Constituição) os reconheça e na proporção por ela distribuídos” (SILVA, 1999, p. 47).

---

<sup>2</sup> O processo legislativo compreende um conjunto de formalidades que devem ser observadas na elaboração das diversas espécies normativas. O procedimento comum ou ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias.



Para o exercício do controle de constitucionalidade, serve como parâmetro ou como norma de referência: a) a parte permanente da CF/1988<sup>3</sup>; b) o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (são transitórias, pois elas podem perder sua eficácia com sua aplicação); e c) os Tratados ou Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos aprovados por 3/5, em dois turnos (sucessivos), em cada Casa do Congresso Nacional. Os Tratados ou Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos estarão no mesmo nível das Emendas Constitucionais, e, também servirão como parâmetro para o controle de constitucionalidade.

Para Arantes (2007), nos países em que o Judiciário ou um tribunal especial pode ser acionado para examinar o respeito das leis e dos atos normativos à Constituição, pode-se dizer que existe um terceiro poder político de Estado, ao lado do Executivo e do Legislativo. Naqueles países em que essa função inexistente, o Judiciário pode ser comparado a um órgão público comum, responsável pela tarefa de prestar justiça nos conflitos particulares, mas incapaz de desempenhar papel político no processo decisório normativo.

Para Couso (2004) o controle judicial de constitucionalidade das leis é um elemento essencial do Estado de direito e serve como um instrumento valioso para a transição e consolidação das democracias. Nesse sentido, os regimes democráticos na América Latina adotaram cortes constitucionais para controlar a constitucionalidade das leis e da ação executiva.

O Poder Judiciário brasileiro mistura dois modelos de controle de constitucionalidade, que são denominados como modelos difuso e concentrado (ARANTES, 2007). No modelo difuso, as controvérsias legais não são resolvidas diretamente pelo STF, antes, são julgados por ela via recursos, por meio das instâncias inferiores do Judiciário, não detendo o monopólio da interpretação constitucional das leis, dividindo essa competência com as demais instâncias do Judiciário. Esse é o modelo do Judiciário dos Estados Unidos, por exemplo. Já no modelo concentrado, a Suprema Corte, acionada por ação direta, tem competência para julgar sobre a constitucionalidade da lei, não sendo possível a outros órgãos realizarem o controle constitucional de maneira descentralizada, a exemplo do modelo

---

<sup>3</sup> A parte permanente vai do art. 1º ao art. 250 (inclusive seus princípios implícitos). Denomina-se parte permanente porque as normas compreendidas nesses artigos só podem ser retiradas por meio de emendas constitucionais (salvo as cláusulas pétreas). Assim, o termo permanência não quer dizer imutabilidade.

Judiciário austríaco (ARANTES, 2007).

No Brasil, além do modelo difuso, que confere aos juízes e tribunais inferiores a competência para julgar a aplicação de uma lei em casos concretos, o STF, acionado pelo mecanismo da ADI e pela Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), pode anular ou ratificar uma lei, funcionando como uma corte constitucional. Sob esse prisma, o STF é legitimado a participar da arena política na resolução de conflitos constitucionais mediante o controle de constitucionalidade intervindo, quando provocado, no controle das leis e no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, exercendo um controle sobre a atuação dos demais poderes do Estado.

O Poder Judiciário, sobretudo o STF, goza de prerrogativas que permitem e legitimam sua atuação como poder limitador dos atos e decisões dos outros poderes do estado, quando tais atos ultrapassam os limites jurisdicionais estabelecidos. Dessa forma, o Judiciário age tanto como poder legislador negativo, suspendendo a eficácia da norma ou parte dela, como atua, também, como legislador positivo, interpretando, aplicando e definindo o sentido e a abrangência do texto normativo na tentativa de promover um mínimo de coerência e unidade ao sistema jurídico (VERBICARO, 2008).

Para Ataliba (1985):

Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em república, erigissem um estado, outorgassem a si mesmos uma constituição, em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem, seja de modo direto, seja indireto, a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime. Que dessem ao estado - que criaram em rigorosa isonomia cidadã - poderes para serem usados criando privilégios, ou atuando em detrimento de quem quer que seja. A *res pública* é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebem devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade, se não fosse marcada pela igualdade. (ATALIBA, 1985, p. 133).

A CF/1988 traz mais de 50 dispositivos na sua parte permanente sobre educação, é taxativa em relação ao dever do Estado com a educação e assegura sua efetivação por meio das previsões constantes nos incisos do artigo 208. No artigo 206 instituiu princípios e diretrizes de observância obrigatória, e organiza a prestação do ensino nos artigos 207, 209, 210 e 211. Apresenta nos artigos 212 e 213 a destinação de recursos para sua viabilização e prevê no artigo 214 a instituição, por lei, de um plano nacional de educação que atenda aos objetivos previstos na mesma Lei Maior

(BRASIL, 1988). Percebe-se que são muitos os dispositivos constitucionais direcionados à regulamentação da educação. O julgamento das ADIs, contestando a constitucionalidade das Leis, demonstra o uso do Judiciário brasileiro para contrapor políticas públicas, tornando-o um local privilegiado para que atores políticos exerçam seu poder de veto no bloqueio de políticas (TAYLOR, 2006; ARANTES, 2007).

### *2.2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)*

O controle feito pelo STF é chamado de controle de constitucionalidade repressivo ou posterior, pois ocorre somente após a conclusão do processo de elaboração do ato, seja o processo legislativo ou de formação de outro ato normativo. A ADI pode ser promovida contra lei ou ato normativo federal ou estadual e o foro competente será o STF. Por meio da ADI não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas devido, sobretudo, ao caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. A prestação jurisdicional de situações individuais, tendo suscitado controvérsia de índole constitucional, deve ser obtida por meio do controle difuso de constitucionalidade, que pressupõe a existência de um caso concreto, sendo acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse.

A ADI, prevista no artigo 102 da CF/1988, está disciplinada na lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o seu processo e julgamento e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF. A finalidade é declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, editados sob a vigência da CF/1988 e que se encontram vigentes no território. Por meio dela, pretende-se afastar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo incompatível com a ordem constitucional.

Os sujeitos processuais legitimados a intervir na ADI são limitados, pois nela só podem atuar aqueles agentes ou instituições previstas no artigo 103, da CF/1988, e 2º, da Lei n. 9.868/99, além dos órgãos de que emanaram os atos normativos questionados. Verifica-se, por exemplo, que os municípios não figuram no rol de instituições legitimadas para a propositura de ADI perante o STF.

O processo de controle abstrato rege-se pelo princípio da indisponibilidade, impedindo a desistência da ação direta já ajuizada. Assim, uma vez instaurada a fiscalização concentrada de constitucionalidade, torna-se impossível a extinção desse processo objetivo pela unilateral manifestação da vontade do autor.

O art. 102, inciso I, alínea p da CF/1988 prevê possibilidade de concessão de medida cautelar nas ADIs; a Lei nº 9.868/99, regulando esta previsão no artigo 10, dispõe que a decisão será concedida pela maioria absoluta dos membros.

De acordo com os artigos 22 e 23 da Lei nº 9.868/99, a decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito ministros. Após o julgamento, será proclamada a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos seis ministros. Caso não seja alcançada a maioria necessária à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, estando ausentes ministros em número que possa influir no julgamento, esse será suspenso, até que se atinja o número necessário para prolação da decisão num ou noutro sentido.

Após o julgamento da ação, sendo considerada inconstitucional, o STF comunica a decisão à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato. A declaração de inconstitucionalidade: a) tem eficácia contra todos, desse modo evita-se que apenas algumas pessoas sejam atingidas pela decisão proferida como ocorre no controle difuso concreto; b) tem efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal; e c) tem regra geral, *ex tunc*, isto é, retroage à data de vigência da lei questionada. Todavia, embora o artigo 27 da lei 9868/99 admita o efeito *ex nunc*, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. A declaração de inconstitucionalidade, quando proferida em sede de fiscalização normativa abstrata, pode gerar o efeito repristinatório, que restaura as normas anteriormente revogadas pelo diploma normativo, objeto do juízo de inconstitucionalidade.

### **2.3 Levantamento documental e estruturação do banco de dados**

As peças processuais obrigatórias em uma ADI são: a petição inicial (deve conter cópia da lei ou do ato normativo que está sendo questionado); peças processuais nas quais se manifestam o Advogado-geral da União e o Procurador-

geral da República (PGR); Relatório; e Acórdão<sup>4</sup>. Facultativamente podem ter outras peças processuais como, por exemplo, de outros órgãos ou entidades, interessados na matéria levada à julgamento para o STF. Nesse amplo rol de possibilidades analíticas, como a tese teve como objetivo analisar o Supremo, foi feito um recorte pelos acórdãos, pois neles contêm a síntese das peças processuais obrigatórias, além da ementa e o voto dos ministros. As decisões do STF são públicas e estão disponíveis para consultas no site do STF. Para a seleção dos acórdãos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionados à educação foram digitadas no site do Supremo Tribunal Federal, na seção processos, especificamente na aba ADI, ADC, ADO e ADPF<sup>5</sup>, os seguintes descritores: Educação, Ensino, Escola, Docente, Professor.

Conforme o Quadro 1, o maior número de ações foi encontrado com o descritor educação, seguido do descritor ensino. Já o descritor docente está relacionado ao menor número de ações.

**Quadro 1 - Relação entre o número de ações encontradas e os descritores selecionados 1988-2017**

DESCRITOR	Nº DE AÇÕES
Docente	51
Educação	369
Ensino	353
Escola	172
Professor	198

Fonte: Elaborado pela autora, baseada na pesquisa ao site do STF (2017).

A seleção das ADIs que iriam compor o banco de dados foi feita pela leitura de cada uma das ementas e foram selecionadas 240 ações que tinham pertinência

<sup>4</sup> Conforme art. 204 do Código de Processo Civil o “Acórdão é o julgamento colegiado proferido pelos tribunais”, ou seja, no âmbito do STF é a decisão proferida por um grupo ou pela totalidade de ministros, reunidos em um colegiado.

<sup>5</sup> Essas siglas correspondem às ações destinadas ao controle de constitucionalidade, sendo Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

temática com a educação. Nesse contexto, foram excluídas as ações que não se referiam especificamente ao campo das políticas educacionais, como aquelas relacionadas ao auxílio-educação para familiares de juízes e membros do ministério público, a educação militar e a educação voltada para carreiras específicas (militares, magistratura, ministério público), bem como ações educativas relacionadas a saúde, trânsito. Portanto, a partir das 240 ações selecionadas, a base de dados da pesquisa foi organizada de acordo com 25 categorias analíticas, como exposto no Quadro 2.

**Quadro 2 - Categorização das ADIs**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SIGNIFICADO</b>	<b>ONDE FORAM ENCONTRADOS</b>
ADI	Nº de identificação da ação.	O nº da ação foi encontrado pelo acórdão disponível no site do STF.
Ano de entrada no STF	Ano em que a ação deu entrada no STF.	Encontrado no site do STF, e, também na parte de acompanhamento processual como: <b>distribuído</b> .
UF de origem	Unidade Federativa que a ação deu entrada.	Encontrada no site do STF como: <b>origem</b> .
Requerente	Aquele que propôs a ação para ter seu direito reconhecido.	Encontrado no site do STF como <b>partes: requerente</b> .
Requerido	Contra quem se propõe a ação.	Encontrado no site do STF como <b>partes: requerido</b> .
Relator	Membro do tribunal responsável por analisar precipuamente um processo.	Encontrado no site do STF como: <b>relator</b> .
Espécie do dispositivo questionado	Qual espécie normativa foi questionada na ADI (Lei, Constituição, Decreto).	Encontrado pela leitura de cada acórdão disponível no site do STF.
Dispositivo legal questionado	Qual artigo da norma teve sua constitucionalidade questionada.	Encontrado pela leitura de cada ação disponível no site do STF.
Dispositivo constitucional violador/válido	Em qual artigo da Constituição fundamenta a inconstitucionalidade.	Encontrado pela leitura de cada ação disponível no site do STF.
Inconstitucionalidade formal	Quando algum dos requisitos procedimentais da elaboração normativa é desrespeitado.	Encontrado pela leitura de cada ação disponível no site do STF.
Conteúdo material	Apresenta violação ao conteúdo da	Encontrado pela leitura de cada ação disponível no site do STF

CATEGORIAS	SIGNIFICADO	ONDE FORAM ENCONTRADOS
	Constituição.	
Decisão	Demonstra se a decisão foi individual, coletiva ou ainda está pendente de julgamento.	Encontrado no site do STF como: <b>decisão final</b> .
Situação resultado final	Demonstra o resultado final da ação (procedente, improcedente, extinto etc.)	Encontrado no site do STF como: <b>resultado final</b> .
Data de julgamento final plenário	Data em que o julgamento foi realizado.	Encontrado no site do STF como: <b>decisão final</b> e no acompanhamento processual como: <b>resultado final da ação</b> .
Data do acórdão	Data da decisão final proferida sobre um processo.	Encontrado no site do STF como: <b>decisão final e data de publicação da decisão final</b> e no acompanhamento processual como: <b>publicado acórdão, diário de Justiça Eletrônico (DJE)</b> .
Link do acórdão	Link que leva as peças do acórdão.	Encontrado no acompanhamento processual no site do STF como: <b>publicado acórdão, DJE</b> ou como <b>peças</b> que ficam dentro do acompanhamento processual.
Situação resultado final-resumo	Resumo contendo o que foi decidido na ação.	Encontrado pela leitura de cada ação disponível no site do STF.
Quórum de decisão	Demonstra se o julgamento foi unânime, decidido pela maioria dos membros, ou se a decisão foi monocrática.	Encontrado no site do STF pela leitura da <b>decisão final</b> e pela leitura do acórdão disponível.
Divergentes	Aqueles que tiveram a opinião vencida na decisão final.	Encontrado no site do STF pela leitura da <b>decisão final</b> em acórdão disponível.
Ausentes	Aqueles que não estiveram presentes ou em suspensão ou não votaram na decisão final.	Encontrado no site do STF pela leitura da <b>decisão final</b> em acórdão disponível.
Categorias	Criação de grandes blocos temáticos que	Criado a partir da interpretação da leitura de cada ação



CATEGORIAS	SIGNIFICADO	ONDE FORAM ENCONTRADOS
	foram questionados nas ADIs.	disponível no site do STF.
Liminar	Apresentação ou não de pedido de liminar.	Encontrado no site do STF como: <b>resultado da liminar.</b>
Decisão liminar	Deferimento ou indeferimento da liminar.	Encontrado no site do STF em <b>resultado da liminar.</b>
Data plenário da liminar	Data em que a liminar foi julgada.	Encontrado no site do STF como: <b>decisão plenária da liminar.</b>
Data acórdão da liminar	Data em que o acórdão da liminar foi publicado.	Encontrado no site do STF como: <b>decisão plenária da liminar e data plenária da liminar.</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com base na análise individual do conteúdo das ADIs (2017).

Nesse sentido, para compreender o processo jurídico-político que envolve as ADIs e o papel do STF no âmbito das políticas educacionais foram examinadas, classificadas, categorizadas as informações/evidências levantadas nas 240 ADIS, e assim surgiram outras perguntas: quais são as implicações provocadas pela decisão proferida no acórdão? Como os ministros interpretam o texto constitucional? Quais são os reflexos nas políticas educacionais? O que a declaração de inconstitucionalidade da lei (seja total ou parcial) ocasiona? Foram prescritas ações no âmbito dos demais poderes? No caso do Executivo, o que provoca a modulação dos efeitos da decisão?

A Tabela 1 demonstra essa sistematização:

**Tabela 1 - Situação resultado final considerando o banco de dados das 240 ADIs**

<b>SITUAÇÃO FINAL GERAL</b>	<b>Nº DE ADIs</b>	<b>%</b>
Aguardando julgamento	65	27%
Procedente	48	20%
Prejudicada a ação	44	18%
Procedente em parte	24	10%
Improcedente	18	8%
Não conhecido	14	6%
Negado seguimento	13	5%
Extinto processo	14	6%
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

Conforme observa-se na Tabela 1, 27% das ações estão aguardando julgamento e 38% delas foram submetidas ao crivo do plenário. Curioso observar que 35% das ações foram encerradas sem chegar à análise do mérito da ação. Normalmente tal decisão é proferida por um único ministro, sem ser levada a plenário, o que demonstra certa individualização de um espaço no qual espera-se que as decisões sejam tomadas coletivamente.

Diante dos dados obtidos, o banco de dados foi organizado a fim de dar enfoque e filtrar as decisões que de fato possuem acórdãos proferidos pelo plenário do STF, identificadas pelo resultado final como procedente, improcedente e procedente em parte; recorte temporal de 1988 a 2017 e análise de conteúdo. A partir desses filtros, a busca identificou 80 ações<sup>6</sup>, conforme pode ser observado na Tabela 2:

**Tabela 2 - Situação – Resultado final considerando a base de dados das 80 ADIs**

SITUAÇÃO FINAL	Nº DE ADIs	%
Procedente	43	53,8%
Improcedente	15	18,8%
Procedente em parte	22	27,5%
TOTAL	80	100%

Fonte: Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

## 2.4 Análise de dados

Os capítulos dedicados à análise dos dados têm por objetivo entender a atuação do STF no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade envolvendo as políticas educacionais. Para isso, foi realizada a apresentação dos dados analisados a partir das ADIs julgadas entre 1988 até 2017. A pesquisa jurisprudencial se limitou às ADIs, pois por meio dessa decisão o STF pode retirar ou manter a lei ou o ato normativo no ordenamento jurídico. Em tais situações, o STF atua como Corte Constitucional, decidindo sobre a compatibilidade da norma que tem arguida sua inconstitucionalidade em face da Constituição Federal.

Para melhor compreensão da análise, os capítulos apresentam categorias dos blocos decisórios do STF nas quais foram agrupadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade que orbitavam em torno de temas convergentes que se

<sup>6</sup> Foram excluídas as ações que não possuíam link de acórdão e também uma ação que durante o processo não foi definida como ADI, restando 80 acórdãos para análise de conteúdo.

relacionam com a política educacional. A análise se restringiu aos acórdãos<sup>7</sup> proferidos pelo STF, cujo objetivo foi o de compreender qual é a interpretação dada pelo Tribunal a respeito dos temas que constituem os capítulos. Com exceção do capítulo 8, a construção analítica teve como embasamento os artigos da Constituição que foram citados nos acórdãos e com isso permitiu a construção dos capítulos em torno desses grandes temas.

No capítulo 4 foram analisadas as ADIs que versavam sobre as competências, seja legislativa ou materiais e ainda sobre a autonomia dos entes federativos em matéria educacional. As competências legislativas compreendem as privativas da União e competências concorrentes da União e dos Estados-membros sobre educação. As ADIs selecionadas neste capítulo têm como fundamento os seguintes artigos: a) art. 22, XXIV, da CF/1988 que atribui à União a competência legislativa privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; b) art. 24, IX da CF/1988 que atribui à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal a competência legislativa concorrente para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; c) art. 18, da CF/1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

No capítulo 5 foram analisadas as ADIs que versavam sobre atribuições reservadas ao chefe do Poder Executivo. As ADIs selecionadas nesse capítulo têm como fundamento o artigo 61, inciso II da CF/1988, que estabelece a competência privativa para a iniciativa de leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos,

---

<sup>7</sup> Foram analisados os acórdãos, já que eles demonstram a decisão final do STF sobre o tema. A preferência pelas decisões finais decorre do fato de que elas fazem coisa julgada, tendo como consequência o efeito vinculante e *erga omnes* (Lei 9.868/99, artigo 28, parágrafo único), não podendo ser alteradas nem mesmo por ação rescisória. Desse modo, não foram analisadas as medidas cautelares, pois elas não são definitivas, podendo sofrer mudanças quando do julgamento de mérito, o que não configuraria a jurisprudência. Também não foram analisados incidentes processuais, ou seja, as questões e os procedimentos secundários que incidem sobre o procedimento principal, que devem ser solucionados antes da decisão de mérito, pois, em regra, neles não se verifica a interpretação constitucional em relação ao mérito da ADI.

estabilidade e aposentadoria; d) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, bem como o art. 37, inciso, II, parte final, da CF/1988 relativas às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Já as ADIs analisadas no capítulo 6 demonstraram a jurisprudência do STF em relação ao princípio do concurso público para ingresso nos cargos públicos na área da educação. Elas tiveram como fundamento o art. 37, II, parte inicial, da CF/1988 que dispõe sobre a investidura em cargo ou emprego público que depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

No capítulo 7 são analisadas as ADIs que envolvem a aposentadoria dos profissionais da educação. Em relação à aposentadoria especial, o art. 40, §5º, da CF/1988 prevê a redução em 5 (cinco) anos para o cargo de professor desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. No capítulo também é abordada a proibição de acumulação de proventos com vencimentos de cargos não acumuláveis que se ampara no art. 37, inciso XV, da CF/1988 que veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, a de dois cargos de professor e a de um cargo de professor com outro técnico ou científico. E ainda, a interpretação que o STF faz sobre as mudanças ocorridas nas regras previdenciárias, promovidas por emendas à Constituição Federal, envolvendo o regime de aposentadoria.

Finalmente no capítulo 8 são analisadas as ADIs que abordam a jurisprudência do STF em relação às inovações jurídico-institucionais no campo educacional. Nesse sentido, não foi possível vincular aos artigos na constituição, já que a análise foi realizada em torno de leis que inovaram no campo jurídico trazendo novos experimentos institucionais para o campo da Educação.

### **3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

#### **3.1 Apresentação**

O objetivo deste capítulo é compreender como os estudos brasileiros estão abordando o tema da “judicialização da política” e sua relação com o STF, tendo como pano de fundo a expansão do Poder Judicial. Para isso, a primeira seção apresenta o levantamento da literatura sobre a judicialização da política de maneira a responder as seguintes perguntas: o que é judicialização da política? A judicialização da política ocorre no Brasil? Por que a compreensão sobre a judicialização da política é importante para entender o papel do STF? O que se pode encontrar nos estudos nacionais sobre o Poder Judiciário no campo educacional?

A segunda seção apresenta o debate contemporâneo sobre o Supremo Tribunal Federal buscando respostas para os seguintes questionamentos: a partir do exame da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quais são as atribuições do STF? Como os estudos atuais abordam o papel do STF? O que os estudos nacionais estão dizendo da relação do STF no campo educacional?

Já, a última seção apresenta apontamentos parciais sobre o desafio contemporâneo do STF em desempenhar suas atribuições constitucionais e entender qual o seu papel nessa engenharia institucional.

O capítulo demonstra que existem múltiplas maneiras de conceber a judicialização no contexto brasileiro e que os estudos apontam uma maior participação do Poder Judiciário em questões sociais, políticas e econômicas. O STF ora se destaca como instituição colegiada, ora de maneira singular, as decisões tomadas coletiva e individualmente pelos ministros são campo frutífero para investigações.

#### **3.2. Judicialização da política**

O aumento do poder judicial é um elemento que permeia os estudos no campo do direito e das ciências sociais, desde o final do século passado, e tem ainda atraído a atenção desses e de novos campos do conhecimento.

O livro “The Global Expansion of Judicial Power” (Tate e Vallinder, 1995) inaugurou essa discussão de uma forma mais sistematizada, pois reuniu trabalhos que se debruçaram sobre a compreensão de como as instituições judiciárias agiam,

ou seja, o papel delas como atores políticos ao redor do mundo. O livro originou-se de trabalhos que foram apresentados na conferência de Forlí, em 1992. Na obra, Tate e Vallinder (1995) buscaram conceituar a expressão *judicialization of politics*.

Para os autores a *judicialization of politics* se dá por duas vias que podem não ser simultâneas nem excludentes. A primeira seria a atitude ativa do Poder Judiciário criando ou intervindo nas políticas públicas, isto é, a maneira pela qual juízes e tribunais estão cada vez mais atuando em espaços políticos, nas políticas públicas já desenvolvidas ou ainda em desenvolvimento. Tais espaços, originalmente reservados ao legislativo e executivo, constituem a via entendida como *from without*, que se caracteriza com a atitude do Judiciário à provocação de terceiros e que tem por objetivo revisar a decisão de um poder político tendo como fundamento a Constituição.

A segunda via ocorre com instituições não pertencentes ao Judiciário utilizando procedimentos do Poder Judiciário, ou seja, o processo pelo qual negociações extrajudiciais e fóruns de decisão passam a ser dominados por regras e procedimentos quase judiciais (legalistas). Essa via é compreendida como *from within* e ocorre quando é utilizado o amparo das decisões judiciais na administração pública, portanto, “juntamente com os juízes vão os métodos e procedimentos judiciais que são incorporados pelas instituições administrativas que eles ocupam” (CARVALHO, 2004, p. 121).

Tate e Vallinder (1995), utilizando os exemplos de alguns países, abordam um complexo sistema de elementos interdependentes que possibilitariam a judicialização, quais sejam: sistema democrático; separação de poderes; a existência de uma agenda política de direitos na qual se possa mobilizar o judiciário para a adjudicação dos direitos; grupos de interesse que recorrem ao Poder Judiciário para fins políticos; pouca efetividade das instituições majoritárias em responder às demandas sociais; a aceitação de que o Poder Judiciário seja uma instituição moralmente íntegra e que possui capacidade de desenvolver políticas públicas; e, por fim, a vontade intencional das instituições majoritárias de que questões polêmicas sejam transferidas para o Poder Judiciário (TATE e VALLINDER, 1995, p.526).

Antes de avançar para a judicialização da política nos estudos nacionais, parece, então, ser preciso verificar se as condições colocadas para o surgimento da judicialização estão presentes no Brasil. Algumas dessas condições podem ser encontradas formalmente positivadas no texto da Constituição Federal e outras são discutidas por pesquisadores da área.

O art. 1º da CF/1988 estabelece que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. O Estado democrático de direito denota um Estado comprometido com a garantia das liberdades civis, do respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, por meio de uma proteção jurídica. Quando há um Estado de direito, as autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito. Em todos os países estudados por Tate e Vallinder (1995), a democracia compunha o ambiente político. Isso posto, infere-se que “não é possível compatibilizar governos autoritários e a expansão do poder judicial” (CARVALHO, 2004, p.117).

Já o art. 2º da Constituição Federal de 1988 consagra a separação dos poderes, dispondo que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Em relação às funções típicas da cada poder, o Poder Legislativo tem como atribuição criar leis, além de julgar e fiscalizar as políticas do Poder Executivo; o Poder Executivo, no âmbito federal, tem a responsabilidade de administrar o país, realizando políticas públicas no interesse da população e dar cumprimento às leis; e o Poder Judiciário, julgar os casos que lhe são submetidos. Todavia, Neto (2010) adverte que o modelo de separação dos poderes adotados pelo Brasil não tem atribuição estanque das funções legislativa, executiva e jurisdicional a diferentes ramos do Estado. O “sistema de freios e contrapesos” envolve uma complexa trama de implicações e de limitações recíprocas e prevê a possibilidade de um poder exercer competências que tipicamente caberiam a outro.

A agenda política de direitos refere-se à presença de direitos políticos formalmente reconhecidos na Constituição e a prerrogativa de exigí-los judicialmente. O título II da Constituição Federal de 1988 estabelece os “direitos e garantias fundamentais” e no art. 5º, inciso XXXIV, está assegurada a todas as pessoas, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos. Essa garantia tem como pressuposto o reconhecimento de que as minorias e os indivíduos possuem direitos que podem ser exigidos judicialmente, sendo um contraponto à supremacia da maioria, principalmente quando estiver em jogo a interpretação dos juízes (TATE, 1995, p. 29).

No Brasil, existem direitos políticos formalmente reconhecidos pela Constituição nos quais a soberania popular será exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Nesse sentido, para que se constate um ambiente favorável à judicialização, é



provável que os grupos de interesses tenham mecanismos de participação nas demandas judiciais. O art. 103 da CF/1988 dispõe entre os legitimados a ingressar com uma ADI: confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, além da ordem dos advogados do Brasil.

A condição de pouca efetividade das instituições majoritárias em responder as demandas sociais está relacionada à falta de capacidade ou de vontade dessas proverem as demandas sociais. Para Carvalho (2004) “toda demanda social que não envolva interesse suficiente ou agregue alto custo certamente encontrará dificuldade para ser efetivada” (CARVALHO, 2004, p.120).

O poder judiciário é impossibilitado de negar uma decisão, em decorrência da garantia conferida pelo art. 5º, inciso XXXV da Constituição da República que assegura que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Desse modo, toda pessoa tem o direito de pedir, caso considere que seu direito foi ou será lesado, ou ameaçado e o judiciário é obrigado a dar uma resposta, algumas vezes colocando fim a conflitos que em tese poderiam ou deveriam ser resolvidos no âmbito político.

Carvalho (2004) ainda relaciona o uso dos tribunais pela oposição quando esses partidos, não dispendo de recursos para frear as alterações realizadas pela maioria, recorrem ao poder judiciário para frear, colocar empecilhos e até mesmo inviabilizar as alterações em curso. Nesse sentido, assuntos que eram tidos como do Legislativo e do Executivo, passaram para o campo de disputa do Poder Judiciário. “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p.12).

Aceitar que o Poder Judiciário é uma instituição moralmente íntegra e que possui capacidade de desenvolver políticas públicas, tal discurso é reforçado por meio das manifestações do próprio tribunal bem como pela mídia. Lord (2018) assim define essa característica:

Frente aos diversos casos que impõem sensação geral de insegurança política pela profundidade da corrupção, o discurso mais difundido sobre o STF insiste que esse resiste como o último espaço íntegro porque é distante do alcance de qualquer interesse político. Esse discurso se alinha com outro ainda mais amplo e que busca justificar a judicialização da política que se dá pelas intervenções judiciais nas ações dos governos, em especial no que se refere às políticas públicas. (LORD, 2018, p.284).

Já em relação à vontade intencional das instituições majoritárias de que questões polêmicas sejam transferidas para o Poder Judiciário, Verbicaro (2008) descreve a ineficácia das instâncias majoritárias de formação da vontade política. Para a autora:

... (tal ineficácia materializa-se na ausência e/ou insuficiência das políticas públicas acertadas na arena política e na debilidade dos partidos políticos em governar com a maioria do Parlamento, gerando, com isso, uma espécie de crise de governabilidade e paralisia no processo decisório, o que culmina, quase sempre, em demandas ao Poder Judiciário); as instituições majoritárias que delegam, em alguns casos, ao Poder Judiciário, o custo político de uma decisão polêmica (trata-se de um ato de renúncia à prerrogativa de decidir a fim de evitar o enfrentamento direto com questões fortemente controversas e de grande magnitude e impacto à sociedade). (VERBICARO, 2008, p.392).

O Poder Judiciário brasileiro, especialmente o STF, julgou ações de grande repercussão política e social, entre elas: aborto de fetos anencéfalos, união homoafetivas, ficha limpa, liberação para pesquisa com célula tronco, cotas raciais, constitucionalidade das terras quilombolas, etc. Tais ações parecem evidenciar certo deslocamento de questões políticas do âmbito do Executivo e Legislativo para o Judiciário, colocando em destaque o papel político dessa Corte.

Após o levantamento dos elementos interdependentes que possibilitariam a judicialização é possível afirmar que as condições políticas ditas por Tate e Vallinder (1995) em torno da judicialização da política estão presentes no caso brasileiro. Retomando a ideia de que Tate e Vallinder (1995) consideram que existem duas vias para a judicialização e que essas são escolhidas por juízes e tribunais para alterar ou conduzir alterações nas políticas públicas: a primeira ocorreria por meio do controle de constitucionalidade e a segunda pela via da jurisprudência. Partindo da prognose de que existem no Brasil as condições necessárias para surgimento da judicialização da política, o passo seguinte foi analisar como alguns estudos nacionais enxergam a judicialização da política no Brasil.

As análises envolvendo a denominada judicialização da política são hoje variadas e em números satisfatórios para que seja possível afirmar que existe um espesso interesse de pesquisa em torno da temática da judicialização da política nos estudos nacionais (Avritzer e Morona, 2014; Carvalho, 2004; Castro, 1997; Engelmann, 2003, 2004; Oliveira, 2005; Veronese, 2009; Vianna e Burgos, 2002).

Nesse sentido, foram sistematizados os principais estudos nacionais que abordam a temática da judicialização. Nesse esforço de sistematização foi possível

perceber que essa temática possibilita um rol muito extenso de perspectivas de análise.

Os estudos aqui tratados foram divididos em duas categorias: uma com enfoque institucional, tendo como base estudos que analisam a judicialização da Política e o Poder Judiciário, sobretudo, o Supremo Tribunal Federal, e a segunda no qual a judicialização ocorre para defender direitos sociais, sobretudo, o direito à educação. Como os direitos sociais podem ser requeridos, inclusive, no STF, podem surgir estudos que se enquadrem nas duas categorias analíticas.

Alguns estudos (Castro, 1997; Vianna e Burgos 2002) defendem que a judicialização ocorre pelo aumento expressivo das ações judiciais e nesse sentido constroem seus argumentos. Para Vianna e Burgos (2002) a expansão do poder judiciário brasileiro se caracteriza pelo caráter reativo do Poder Judiciário. Ou seja, para esses autores não existe ativismo judicial no Brasil, o que existe é a provocação de inúmeros atores (partidos políticos, sindicatos, conselhos de classe, as instituições majoritárias - Poder Executivo e Poder Legislativo) demandando o Judiciário com intencionalidade política. E, seguindo esse raciocínio, a expansão do poder judiciário é tida como uma intensificação do processo democrático.

Para outros autores, o fenômeno da judicialização da política não deve ser considerado apenas por meio dos índices de acionamento do Judiciário, sendo preciso também analisar as respostas dadas por ele aos questionamentos, ou seja, os resultados políticos produzidos a partir do acionamento da via judicial (CARVALHO, 2004; PACHECO, 2006).

Outros estudos (Cury e Ferreira, 2009; Neto, 2010; Silva, 2012; Vianna, 2013; Vieira, 2008) lançam seu olhar no sentido de que a judicialização ocorre em virtude de direitos sociais. Para esses, a judicialização apresenta uma perspectiva otimista, atribuindo ao sistema de justiça o avanço da república e da cidadania.

Foi encontrado em Vianna (2013) que a intervenção judicial atua na proteção de temas vulneráveis, como aqueles que envolvem a criança, o adolescente, o idoso, o deficiente físico, o consumidor, os núcleos quilombolas, entre outros.

Desse modo, o empenho da república brasileira pós-Constituição de 1988, pela concretização dos direitos fundamentais, passa também pelo Poder Judiciário e demais instituições responsáveis pela aplicação do direito. Ademais, a teoria constitucional que ampliou as garantias fundamentais e as dotou de aplicabilidade imediata, permite e justifica o frequente controle das políticas públicas voltadas para

a efetivação dos direitos sociais (Neto, 2010), sendo possível afirmar que, o judiciário por meio de suas decisões, interfere diretamente nas políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura, assistência social (Silva, 2012), dentre muitos outros exemplos.

### *3.2.1 A judicialização da educação*

Este estudo teve como foco as políticas educacionais, que sob o enfoque constitucional, podem ser requeridas ao Poder judiciário nas seguintes categorias: igualdade de condições de acesso e da permanência na escola; educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; atendimento especializado aos deficientes; atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade; oferta de ensino noturno regular e adequado às condições do educando; atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; oferta de ensino religioso; oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira pela União aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios; financiamento e distribuição dos recursos públicos; piso salarial profissional nacional para profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; entre outras possibilidades.

Para Cury e Ferreira (2009), esse amplo rol de direitos fez com que questionamentos envolvendo a temática educacional fossem levados diariamente ao Poder Judiciário. Sendo que esse passou a ter uma relação mais direta, com uma visão mais social e técnica das questões envolvendo a educação, ocorrendo a judicialização do direito à educação que pode ser entendida como a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito:

Esse fenômeno se verifica em face da ocorrência de fatores que impliquem a ofensa a tal direito e decorre de: a) mudanças no panorama legislativo; b) reordenamento das instituições judicial e escolar; c) posicionamento ativo da comunidade na busca pela consolidação dos direitos sociais. (CURY; FERREIRA, 2009, p.35).

Para Ximenes e Silveira (2019) o que se entende como fenômeno de judicialização da educação se origina das especificidades da política educacional e do direito à educação, e, também das configurações institucionais que assumem os órgãos do sistema de justiça.

As pesquisas envolvendo a judicialização da educação giram em torno de alguns temas que podem ser assim agrupados: a) acesso e permanência; b) judicialização dos direitos sociais transferindo as discussões sobre políticas públicas para a esfera do judiciário; c) a atuação de órgãos que compõem o sistema de garantias de direitos, com destaque a atuação do Ministério Público; d) a judicialização e a violência escolar.

Alguns estudos (Oliveira, 2015; Poloni, 2017; Silva 2018; Jochi, 2018; Riboli, 2019) envolvendo a judicialização da educação infantil, considerando a faixa etária de zero a três anos de idade, versam, principalmente, sobre a dificuldade de acesso a vagas nesta primeira etapa da educação. A compreensão do que é Educação Infantil se alterou e agora ela é concebida como a primeira e decisiva etapa da educação básica, objetivando o desenvolvimento integral da criança. Consequentemente, as entidades voltadas ao atendimento das crianças deixam de ser de assistência social e passam a ser de educação formal. As ações foram ajuizadas nos tribunais estaduais pelos responsáveis legais ou pelo ministério público contestando a insuficiência de vagas em diferentes municípios do Brasil.

As principais considerações que se obtém desses estudos podem ser assim sintetizadas: a) quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação incluiu a educação infantil na educação básica, esta etapa de educação ganhou maior visibilidade; b) necessidade a criação de políticas públicas que garantissem o direito à creche; c) o número de escolas e creches é insuficiente para atendimento de crianças de zero a três anos de idade; d) organização social reivindicando as vagas perante o poder público; e) ausência de planejamento e organização para o atendimento à faixa etária f) privação do direito da criança pequena ao acesso educacional; g) mudança na concepção de infância e no tratamento dedicado à criança muda de uma concepção assistencialista para uma de sujeito detentor de direitos e garantias, merecedor de atenção do Estado, da sociedade e da família como prioridade absoluta h) ingresso da mulher no mercado de trabalho; i) a necessidade de um local para permanência das crianças; j) ações ajuizadas nos tribunais de justiça dos estados para garantir o direito a vaga na creche.

Ximenes, Oliveira e Silva (2019) relacionam alguns efeitos da judicialização da educação infantil sobre as políticas públicas e são taxativos no sentido de que as decisões judiciais afetam não apenas o processo de políticas públicas propriamente dito (formulação, implementação e avaliação), mas afetam também: o próprio sistema de justiça, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a participação e controle social.

Há, também, pesquisas (Borges, 2007; Oliveira 2011; Moraes; 2016) que versam sobre o acesso e permanência de estudantes na educação básica, essas investigações, na maioria das vezes, se circunscrevem a municípios determinados, esses trabalhos apresentam: a) a atuação de órgãos que compõem o sistema de garantias de direitos, como o Ministério Público, Conselho Tutelar, Defensoria Pública; b) a missão institucional conferida, pela Constituição Federal ao Ministério Público de proteger e promover os direitos sociais coletivos, como o é o direito à educação básica; c) o Ministério Público e o Poder Judiciário na primeira instância têm atuado positivamente na defesa deste direito à Educação; d) a utilização da ação civil pública como instrumento processual que possibilita a efetivação do direito à educação básica pela via judicial.

Oliveira (2011) destaca que o Ministério Público, a partir de suas novas funções constitucionais, aciona o Poder Judiciário ajuizando ações que se relacionam com violação dos direitos sociais e individuais indisponíveis. A autora relaciona outros na defesa do direito à educação, tais como Conselhos Tutelares, Defensoria Pública, Associações civis e, ainda, escolas das redes públicas.

Borges (2007) faz algumas ressalvas ao posicionamento na segunda instância do Poder Judiciário de Santa Catarina, sendo traçado um perfil mais conservador no julgamento das demandas, não fundamentando na prioridade absoluta da criança e do adolescente, havendo entendimentos relacionados a norma programática, separação dos poderes e discricionariedade administrativa.

As ações envolvendo o acesso e permanência no ensino superior (Franca, 2016; Arcanjo, 2019; Rocha, 2017) foram ajuizadas nos tribunais federais pelos estudantes demandando o acesso a vagas. As principais considerações que se obtém desses estudos podem ser assim resumidas: a) as mudanças ocorridas nas universidades federais em razão das políticas públicas voltadas para o ensino superior; b) da judicialização de estudantes contra as instituições federais de ensino superior; b) maioria das ações judiciais possuem características particulares e não coletivas; c) os efeitos na autonomia universitária, pois a interferência do judiciário

pode ocasionar mudanças nos atos administrativos das instituições; d) questionamentos das cotas para alunos oriundos de escolas públicas e ações afirmativas.

Os trabalhos que versam sobre o direito à educação em relação ao acesso e permanência levam a conclusão de que o judiciário, sobretudo por meio da atuação dos tribunais estaduais, se transfigurou em um verdadeiro poder político que confere validade às leis e aos preceitos constitucionais, mesmo tensionando a relação com outros poderes.

As pesquisas (Oliveira, 2017; Lima, 2018; Jochi, 2018) envolvendo judicialização dos direitos sociais demonstram que as discussões sobre políticas públicas migraram para a esfera do judiciário. Oliveira (2017) dialogando com a obra de Arendt, aborda a judicialização das relações escolares apontando a perda de interesse pelo destino comum da política e o deslocamento da política para o âmbito do judiciário, analisa os reflexos da judicialização no âmbito escolar se questionando sobre o papel da escola e como a interferência do poder judiciário pode atrapalhar, deslegitimando o seu lugar. Essas pesquisas apontam que: a) o Poder Executivo está se tornando cada vez mais limitado para atender as reais necessidades de efetivação da garantia do direito à educação; b) a judicialização pode ser compreendida como um meio para a garantia de direitos sociais; c) a independência do Poder Judiciário conferida pela Constituição Federal autoriza o judiciário a interferir nas ações do Estado, tendo como fundamento a força jurídica dos direitos fundamentais contidos na CF/1988, na LDB e no Estatuto da Criança e do Adolescente; d) a judicialização tem acarretado alterações na rotina escolar e no trabalho dos professores.

Há ainda estudos (Schmidt, 2007; Louzada, 2013; Araújo Filho, 2017; Silva, 2019;) envolvendo a violência no ambiente escolar. Tais estudos pesquisam atos infracionais e bullying em escola, em municípios ou comarcas determinadas. Algumas considerações sobre a judicialização e violência na escola: a) uma das medidas que vem sendo tomadas pela escola pública e pelos pais dos alunos, para o combate à violência e a indisciplina escolar, está a judicialização; b) a ação dos conselheiros tutelares na escola tem um viés punitivo/repressivo; c) a judicialização é morosa e não é efetiva na resolução ou na atenuação do problema da violência escolar.

Especificamente no caso dos direitos educacionais, o Supremo Tribunal Federal aparece como um ator de destaque no processo de judicialização da política e da judicialização da educação (PINTO 2014). A autora destaca que as pesquisas

empíricas sobre essa Corte demonstram que o STF está longe de ser um órgão judicial neutro, agindo como verdadeiro *policy maker*.

### 3.3 O processo decisório no Supremo Tribunal Federal

As notícias, em jornais e revistas, destacam cada dia mais o Supremo Tribunal Federal. A publicização desse órgão nos diferentes meios de comunicação carrega perguntas implícitas e explícitas por meio das quais as pessoas buscam compreender o STF. Qual o papel do STF? O ele faz? Quem são os 11 ministros? Poderiam ter tomado tal decisão? Por que decidiram dessa maneira? Qual sua importância no contexto nacional? Os julgamentos do STF provocam atenção constante do público e da mídia e ecoam para além das fronteiras do tribunal. Falcão e Arguelhes (2017) afirmaram que:

O Supremo é o resultado de sua ação e omissão, presença e ausência, em ao menos dois níveis. Primeiro, sua agenda postergada, invisível, é tão importante quanto sua agenda formalizada e visível. Segundo o tribunal resulta também da tensão entre sua ação institucional e o comportamento individual – quase sempre discricionário – de seus ministros. (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 20).

Os estudos nacionais contemporâneos que buscam analisar o Supremo Tribunal Federal questionam o papel do tribunal e podem ser sintetizados por: como o Supremo atua, como órgão colegiado ou por meio de onze posicionamentos individualizados? Nesse mesmo sentido, Falcão e Arguelhes (2017), refletindo sobre como a ação do STF se daria em 2017, fizeram as seguintes perguntas: “Como o Supremo se apresentará? Como instituição, ou como onze – onze agendas, onze argumentos, onze vozes, onze poderes?” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 20).

Para Falcão e Arguelhes (2017) o ano de 2016 evidenciou um dilema do STF, tanto pelas decisões, quanto pelas não decisões “os ministros agem contra o colegiado e, por ação ou omissão, assumem um poder de fazer política e políticas públicas que não lhes pertence” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 20).

Observa-se que os estudos atuais sobre o Supremo Tribunal Federal tomam dois caminhos opostos e complementares de análise: o primeiro se debruça na análise do STF sobre a ação individual dos seus ministros que será intitulado como Supremo Individual demonstrando a força dos ministros individualmente, destacando o papel



do relator, o papel do presidente, o uso das liminares, o pedido de vista e, por fim, as não decisões.

No segundo caminho os estudos se debruçam sobre a capacidade que o Supremo tem de alterar ou conduzir alterações nas políticas públicas por meio do controle de constitucionalidade e pela via recursal. Os estudos envolvendo o controle de constitucionalidade têm como foco a análise das ações constitucionais, sobretudo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Já os estudos que analisam característica recursal do tribunal lançam seu olhar nos Recursos Extraordinários, que recaem sobre a ação colegiada do STF, que neste texto será denominado de Supremo Colegiado.

### *3.3.1 O Supremo individual*

Os estudos sobre a ação individual dos ministros do STF têm ganhado importância nos últimos anos e entre os temas pesquisados pode-se relacionar alguns: Supremo fragmentado com a apropriação individual de um poder institucional (Falcão; Arguelhes, 2017); elevado número de decisões liminares monocráticas em controle abstrato de constitucionalidade (Arguelhes; Hartmann, 2015); comparação dos ministros do STF a onze ilhas (Mendes, 2010); ministocracia (Arguelhes; Ribeiro, 2018) entre outros.

A ação não colegiada dos ministros, tema dos estudos elencados acima, foi, neste texto, organizada em 5 categorias: papel do relator; papel do presidente; decisões liminares; pedidos de vista; e, também, por não decisões. Todas essas características não são necessariamente excludentes, mas cada uma coloca ênfase num aspecto específico da ação individual dos ministros e são decisivas para compreender o papel do “Supremo Individual” na vida nacional e, por isso, serão conceituadas e explicitadas abaixo.

A primeira categoria se refere ao poder discricionário conferido aos relatores que liberam os processos para julgamento. O relator é o encarregado, dentre outras medidas, de fazer o relatório de todo o processo pontuando todas as questões que merecem apreciação dos demais membros do colegiado, durante a sessão de julgamento, e de elaborar voto sobre o mérito da causa. Além disso, caso seu voto seja o preponderante, ele elabora a ementa da decisão. Além do mais, o relator tem a discricionariedade de liberar os processos que estão sobre sua relatoria para julgamento pelo plenário.

O poder discricionário conferido ao relator pode ser exemplificado quando o Ministro Luiz Fux, por meio de liminar deferida na Ação Ordinária 1773 em setembro de 2014 que vigorou até novembro de 2018, garantiu o pagamento de auxílio-moradia a juízes de todo o país, ou seja, durante mais de 4 anos. O relator não levou a discussão para o julgamento colegiado no STF e a sociedade ficou sem saber qual seria o posicionamento do plenário.

Curioso é que a revogação da liminar veio somente após a sanção<sup>8</sup>, pelo então presidente Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), do aumento de 16,38% nos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Isso evidencia que mesmo sem o plenário ter se pronunciado, o efeito prático foi que, com a passagem do tempo, o Supremo consolidou o pagamento do auxílio-moradia aos juízes em todo território nacional<sup>9</sup>.

Na segunda categoria situa-se o papel desempenhado pelo presidente do STF. Como visto acima, os relatores precisam liberar seus processos para a pauta de julgamento, todavia é o presidente do STF quem inclui o processo na pauta de julgamento de uma sessão específica do tribunal. Além disso, a pauta pode ser flutuante, isso significa que mesmo que um processo tenha sido pautado pode não ser julgado de fato no dia da sessão prevista. Isto é, um processo pode ser simplesmente retirado de pauta sem nenhuma explicação por parte do presidente. Nesse sentido, o presidente do STF tem o poder discricionário sobre quando pautará um processo e de fato sobre quando o levará a julgamento.

Exemplificando tal situação, tem-se o posicionamento da então presidente do STF, ministra Carmen Lúcia, que não pautou as ADCs 43 e 44, que discutem a execução provisória da pena após condenação confirmada em segundo grau de jurisdição, durante sua presidência, 2016-2018, e do ex-presidente do STF, ministro Dias Toffoli, que decidiu retirar de pauta o julgamento previsto para 10/04/2019, o julgamento ocorreu somente em 07/11/2019. As ADCs tratavam da prisão após condenação em segunda instância.

A importância desse julgamento não pautado reflete nas superlotações de presídios com penas provisórias e, também no caso do ex-presidente Lula, já que a

---

<sup>8</sup> Vide: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/temer-sanciona-reajuste-de-1638-para-ministros-do-stf.shtml>

<sup>9</sup> Para maior surpresa, o auxílio-moradia foi aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça em dezembro de 2018. O benefício pode chegar a até R\$ 4.377,73 desde que sejam observadas algumas condições.

ministra Rosa Weber sinalizou<sup>10</sup> que mudaria seu entendimento que permite a execução antecipada da pena no julgamento das ADCs pelo plenário.

A terceira categoria se manifesta por meio das decisões liminares<sup>11</sup>. As liminares são admitidas pela legislação processual brasileira e os estudos questionam sobre como os ministros usam esse “poder”. A característica implícita de uma liminar é a de que o ministro decide sozinho para fortalecer a decisão que será tomada pelo colegiado no futuro, de modo a preservar a autoridade da palavra final do colegiado, do tribunal. Falcão e Arguelhes (2017) exemplificam bem o poder de uma liminar e o impacto dela para a política nacional:

Às vezes, é possível manter o plenário silente até a questão perder o objeto, ao mesmo tempo em que o relator dá uma decisão para o caso. Com isso, a manifestação colegiada pode ser efetivamente evitada. Foi o caso da decisão judicial de maior impacto do ano: a suspensão da nomeação de Lula como ministro-chefe da Casa Civil do governo de Dilma Rousseff, tomada solitariamente pelo ministro Gilmar Mendes. Mendes decidiu em uma sexta-feira, véspera de uma semana com feriado prolongado na qual viajaria ao exterior para compromisso acadêmico. No mínimo, levariam duas semanas para que o plenário pudesse se manifestar – se o ministro Mendes tivesse solicitado a inclusão imediata do processo em pauta. Não foi o caso. No período em que ficou fora da apreciação do plenário, a decisão manteve Lula sob a jurisdição de Sérgio Moro. Manteve Dilma sem os benefícios do que poderia ser um grande articulador em um momento crítico do seu processo de *impeachment*. Legitimou a liberação dos áudios, por Sérgio Moro, de conversas entre Lula e Dilma, mesmo após Moro ter perdido para o Supremo a autoridade sobre essas provas, diante da nomeação de Lula como ministro. Ao longo do tempo, e com a confirmação da saída de Dilma. Tudo indica que jamais saberemos a posição do plenário quanto à constitucionalidade da indicação de Lula. A liminar de Mendes possibilitou um vácuo completo de manifestação institucional. (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 22).

Arguelhes e Hartmann (2017) afirmaram que, nesse caso, a liminar individual dada pelo ministro Gilmar Mendes foi contra o poder do plenário, erodindo a autoridade do tribunal de três maneiras diferentes. Primeiro, usurpou, na prática, o controle colegiado do tempo. Segundo, a liminar alimentou debates em torno da politização e aumentou dúvidas quanto à imparcialidade da atuação do tribunal.

---

<sup>10</sup> Vide: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/no-tse-rosa-weber-repete-mantra-sobre-prisao-apos-2a-instancia-12042018>

<sup>11</sup> A expressão “liminar” refere-se, de maneira geral, à decisão que, por natureza, possui caráter provisório e de urgência. A liminar é uma ordem judicial que tem como escopo resguardar direitos alegados pela parte antes da discussão do mérito da causa. Seu objetivo, via de regra, é evitar que a demora na prestação jurisdicional ocasione perecimento de direitos. Para a concessão de liminar é necessário se demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, ou seja, deve estar claro que a demora na decisão poderá acarretar eventuais danos ao direito pretendido, bem como a presença aparente de uma situação que ainda não foi inteiramente comprovada.

Terceiro, o ministro Gilmar Mendes que se antecipou ao controle do colegiado sobre o direito vigente no país, na fundamentação de sua decisão, fez “uma espécie de palanque para lançar teses jurídicas substantivas e com alto impacto político” (ARGUELHES E HARTMANN, 2017, p. 42). Para os autores, teses muito ousadas teriam menor chance de prevalecer no plenário e seriam apenas a manifestação de um voto dentre os muitos, e que tomada por meio de liminar ficam repercutindo, sendo palavras com efeito imediato mobilizando a autoridade institucional do STF em prol de uma visão individual do ministro.

Para Recondo (2017) a liminar que suspendeu a nomeação de Lula como ministro da Casa Civil fez com que ele não assumisse o cargo, não tendo a possibilidade de restaurar as relações entre o Planalto e a base aliada. “A liminar de Gilmar Mendes, com a queda do governo, produziu efeitos definitivos” (RECONDO, 2017, p. 34).

Nessa esteira, o juiz Sérgio Moro apenas pediu desculpas por meio de um ofício enviado ao STF, pela divulgação dos áudios, afirmando que jamais foi a intenção dele, enquanto julgador, de provocar tais efeitos, e solicitou respeitosa escusas ao egrégio Supremo Tribunal Federal. No ano de 2019, o ex-juiz federal, Sérgio Moro, foi “promovido” a ministro da Justiça do governo de Bolsonaro.

Já a quarta categoria ocorre por meio do “pedido de vista”. O pedido de vista interrompe o julgamento, e mesmo que haja previsão no regimento do STF sobre o tempo do pedido de vista, na prática não há qualquer prazo para o retorno dos autos para julgamento.

Como exemplo pode-se relacionar o Recurso Extraordinário (RE) 635.659/SP que versa sobre a constitucionalidade da proibição do porte para consumo de drogas. A decisão do STF tem um importante elemento político, já o tribunal poderá definir critérios objetivos para diferenciar usuários e traficantes. No dossiê organizado pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas para o julgamento da descriminalização, desde 2006, quando foi sancionada a nova lei de drogas, o número de pessoas presas por tráfico de drogas saltou de 60 mil para 150 mil, passando a representar quase 30% da população carcerária do país. Para as mulheres, as implicações foram ainda mais severas, fazendo com que, hoje, 63% das mulheres presas no país respondam pelo crime de tráfico de drogas.

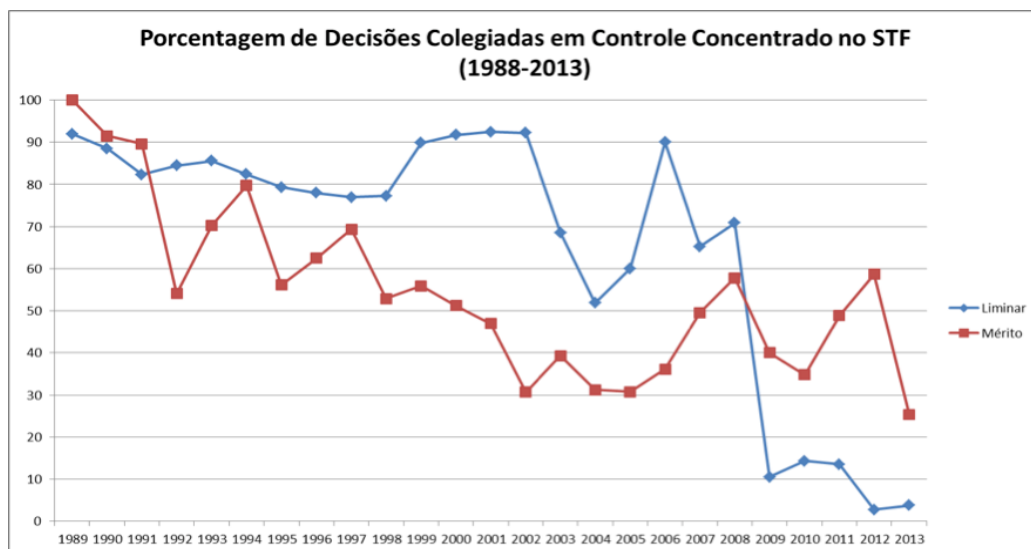
Enquanto a taxa de encarceramento geral cresceu, no período de 2006 a 2012, cerca de 40%, o número de presos por tráfico de drogas subiu mais de 130%. Uma

das razões para o aumento de presos por tráfico, após a sanção da nova lei de drogas em 2006, foi a falta de critérios objetivos para a diferenciação entre usuários e traficantes. Fica claro, então, a importância que o julgamento assume na agenda do STF que tem correspondência direta com um grave problema de política pública: a superlotação carcerária.

O Recurso Extraordinário 635.659/SP, teve o pedido de vista solicitado por 3 ministros: Edson Fachin, Teori Zavascki e com a morte do ministro Teori, o pedido de vista foi feito por Alexandre de Moraes. Somados o pedido de vista de Teori Zavascki e Alexandre de Moraes ultrapassariam 3 anos e o RE está previsto para julgamento para 06/11/2019, isso se realmente for pautado pelo presidente.

Por fim, a quinta e última categoria percebida relaciona-se às “não decisões”. Significa questionar sobre o que o tribunal não julgou, mas que poderia/deveria ter julgado.

**Gráfico 1 - Porcentagem de decisões colegiadas em controle concentrados no STF (1988-2013).**



Fonte: Arguelhes e Hartmann (2015).

Para Arguelhes e Hartmann (2015) em termos quantitativos, o Supremo Tribunal Federal opera como um amontoado de ministros que decidem monocraticamente, já que as decisões colegiadas são excepcionais e correspondem a uma insignificante parcela do total das decisões tomadas. Os autores evidenciam que em todos os processos julgados pelo Tribunal, o percentual médio de decisões monocráticas entre 1992 e 2013 fica em 93%, sendo que somente 1% é decidido pelo

tribunal. Os autores destacam ainda que, nos últimos anos, a prática de decidir monocraticamente contaminou e continua contaminando o controle abstrato de constitucionalidade, conforme pode-se observar no Gráfico 1.

Conforme se observa no Gráfico 1, houve queda na concentração de decisões colegiadas no controle abstrato nos últimos 25 anos. Há quase 20 anos, menos de 60% das decisões de mérito são tomadas pelo colegiado. Em 2013, foram menos de 30% (ARGUELHES E HARTMANN, 2015).

Fica claro perceber que, ao invés de levar suas teses para debate com o voto dos outros ministros para o plenário, o ministro atua por meio do controle individual do destino dos autos, o que pode ser denominado de apropriação individual de um poder institucional.

### 3.3.2 O Supremo colegiado

Estudos, no campo da teoria constitucional contemporânea, pressupõem que as cortes constitucionais são espaços privilegiados de deliberação, funcionando como verdadeiros fóruns deliberativos especiais, e sob esse prisma são necessários e desejáveis em um regime democrático.

A Constituição Federal de 1988 conferiu poder decisório aos ministros. Ou seja, a responsabilidade de ser o guardião da constituição é do tribunal, por meio do conjunto dos ministros reunidos em sessão de julgamento, representando o exercício da colegialidade do tribunal por meio de discussão democraticamente controlada pelo plenário.

Para Falcão e Arguelhes (2017) “o plenário é um filtro moderador das posições e vieses individuais especialmente das mais explícitas ou mais radicais” (FALCÃO e ARGUELHES, 2017, p. 27). Os estudos de Falcão e Oliveira (2013) demonstram que, entre 2004 e 2011, a mídia dobrou o número de notícias sobre o STF. Esse aumento relaciona-se à popularidade dos assuntos que o tribunal tem decidido, sobretudo, as questões afetas à cidadania. Para Martins (2018), não foi sem motivo que o STF passou a ser apontado em pesquisas de opinião como portador de maior legitimidade entre os três poderes. Em seu estudo sobre o Supremo Tribunal Federal, Vieira (2008) criou a expressão “Supremocracia” demonstrando que a atuação do STF na definição de temas em pauta na política contemporânea atual seria muito elevada, sinalizando a autoridade que o tribunal adquiriu em relação às demais instâncias do Judiciário e

também em relação aos poderes Legislativo e Executivo.

Como explicitado acima, as decisões emanadas pelo STF refletem diretamente na vida do cidadão brasileiro, por isso alguns estudos buscam entender como as decisões são elaboradas, como os ministros decidem. Alguns desses estudos analisam as decisões judiciais proferidas pelos ministros a fim de compreender a deliberação colegiada nas variadas ações julgadas pelo tribunal.

Teoricamente, a ação colegiada do STF pode ser entendida como a pluralidade de julgadores reunidos para discutirem e deliberarem sobre determinado tema de modo a assegurar um fim construído democraticamente para decisão, prevalecendo o entendimento de uma maioria em detrimento da minoria que se manifesta por meio da ementa dos acórdãos (SANTOS, 2017).

A existência de julgamentos não unânimes em órgãos colegiados é percebida como algo natural. A divergência ocorre, sobretudo, quando questões políticas e moralmente polêmicas são julgadas coletivamente. Para Silva (2015):

No Supremo Tribunal Federal, praticamente todas as decisões nos casos mais polêmicos têm votos divergentes. Mesmo naqueles casos em que a decisão final é unânime, há ao menos divergências argumentativas que podem ser relevantes. Esses são os votos que, em algumas cortes, são chamados de votos concorrentes, porque, embora não diverjam do resultado final, divergem do caminho para se chegar a ele. Talvez não haja (e se houver, são poucos) tribunais com tantos votos divergentes e concorrentes quanto o Supremo Tribunal Federal. De forma geral, contudo, pouco se questiona esse fato. Ele costuma ser simplesmente encarado como um produto natural da tradição e da forma de decisão adotada no STF. (SILVA, 2015, p. 206).

Todavia, alguns estudos apontam que os ministros já chegam à sessão de julgamento com sua posição definida, inclusive com seu voto escrito. Silva (2015) explicita que no STF existe uma enorme quantidade de votos divergentes, e que tais votos, quando feitos antes da própria deliberação, se transmutam para meros votos vencidos, não dialogando com os votos proferidos pela maioria dos ministros do STF. Santos (2017) ressalta este argumento:

Muito embora os ministros afirmem já chegar à sessão de julgamento com sua posição firmada, a ausência de alguns ministros na sessão, a utilização de estratégias de convencimento, a mudança de posição durante a própria sessão, dentre outras medidas, demonstra que o momento destinado à deliberação representa mais do que uma soma de posições individuais, representa também um espaço de construção de uma decisão final a respeito das questões apreciadas e discutidas. (SANTOS, 2017, p.252).

Ao que tudo indica, as razões de decidir do STF não são claras. Nesse cenário de insegurança, resta aos estudos que se fundamentam nos acórdãos buscar melhor interpretação dos votos dos ministros ao formarem sua decisão coletiva. Ganham destaque duas análises atuais desenvolvidas sobre o Supremo Tribunal Federal intituladas “O Supremo em Números” desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o “Projeto História Oral do Supremo”, desenvolvido pelas duas escolas de Direito, do Rio de Janeiro e de São Paulo, da FGV e a Escola de Ciências Sociais/CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil).

O Supremo em Números dispõe de uma base de dados extraída do site do STF, que possibilita a realização de coletas e análises quantitativas sobre diversos casos apreciados pelo STF, tendo como exemplo o tempo de tramitação e intercorrências processuais, a quantidade de processos, os litigantes, entre outras. Desse projeto derivam cinco relatórios.

O Relatório I (2011) do Supremo em Números, “Múltiplo Supremo” constata a natureza institucional do Supremo por meio da identificação de padrões em seus processos. No relatório é possível perceber que o Supremo não se comporta como um só tribunal, mas sim como três cortes distintas fundidas na mesma instituição, cada uma possuindo, segundo Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2011), perfil e comportamento próprios, padrões processuais díspares que se manifestam em diferenças de origem dos processos, quantidade de andamentos até seu arquivamento, duração, classe processual, entre outras questões. Segundo o Relatório, o STF pode ser dividido em três Cortes: Constitucional, Recursal e Ordinária, destacando a característica recursal da Corte ao demonstrar que o STF é acionado principalmente pela via recursal. O excesso de atribuições e demandas no período analisado onerou processualmente o tribunal, permitindo que medidas como a Súmula Vinculante, a Repercussão Geral (mudanças trazidas pela Emenda constitucional n.º 45/2004), bem como, na atualidade, o plenário virtual tentasse diminuir as demandas no STF, e acelerar o julgamento daquelas que lá estivessem. Para Santos (2017):

Tais medidas podem nos fazer refletir a respeito de dois importantes momentos vividos pelos ministros do Supremo nos últimos anos: um aumento considerável das atividades desenvolvidas e a necessidade de uma organização do trabalho entre os próprios ministros para melhor lidar com as novas demandas, o que pode variar desde um possível aumento no número de assessores até a criação de um plenário virtual a fim de diminuir e melhor



pontuar questões passíveis de serem levadas à discussão no plenário da Corte. (SANTOS, 2017, p. 24).

O relatório II<sup>12</sup> (2014) apresenta o STF como “Tribunal da Federação”. Essa expressão relaciona-se à ideia de que o STF atua como corte recursal dos tribunais estaduais. Por isso é importante conhecer a relação entre “estados e STF” para a compreensão, “num plano mais geral, de como peculiaridades locais impactam diferentemente a pauta do Supremo”. Conforme Santos (2017):

As informações destacadas pelo II Relatório do Supremo em Números nos apontam que, além do volume processual, a diversidade de matérias discutida pelos ministros no STF também pode se tornar um elemento de organização do trabalho no tribunal ao destacar ministros especialistas em determinadas matérias capazes de proferir votos condutores do “posicionamento do tribunal” acerca da demanda analisada. O que mudaria a dinâmica de debate entre os ministros do Supremo no plenário e turmas, além de traçar possíveis perfis de magistrados, como o consequencialista, especialista, dentre outros possíveis. (SANTOS, 2017, p. 26-27).

O Relatório III, “O Supremo e o Tempo”, se debruça sobre o tempo que é um elemento decisivo para todo Tribunal. No relatório é possível conferir o tempo do pedido de vista feito por um ministro, o tempo de tramitação dos autos processuais desde a distribuição até o trânsito em julgado, tempo de publicação dos acórdãos, e até mesmo o tempo médio do processo. As informações contidas no relatório evidenciam, de um modo geral, a morosidade do tribunal, o que talvez explique a razão de ser da Emenda Constitucional n.º 45, responsável por criar a súmula vinculante e o instituto da repercussão geral, bem como o porquê da institucionalização do plenário virtual, medidas que buscam conferir maior celeridade nas dinâmicas de julgamento ocorridas no tribunal evidenciando que o tempo é um elemento crucial na organização do trabalho e nos debates ocorridos nos órgãos colegiados do Supremo, plenário e turmas.

O Relatório IV<sup>13</sup>, “O Supremo e o Ministério Público”, se fundamenta em estudo

---

<sup>12</sup> O relatório II é dividido em quatro partes. Primeira, “Quem pauta o Supremo”, dispõe de dados sobre a participação dos diferentes estados na definição da agenda do Tribunal. A segunda, “O que pauta o Supremo”, apresenta informações sobre os temas processuais que chegam ao STF. A terceira, “Os efeitos da Reforma”, faz comparações entre dados de 2007 e 2009 para auxiliar no diagnóstico dos efeitos de mecanismos da Emenda Constitucional 45 na pauta do Supremo. A última, “Retratos” sistematiza seis gráficos diferentes de cada uma das 27 unidades da federação com o perfil dos processos oriundos de cada uma que chega ao STF.

<sup>13</sup> O relatório verifica que a quantidade de processos no STF com a atuação direta do Ministério Público aumentou expressivamente nas últimas duas décadas. Destaca o protagonismo do Ministério Público e, especificamente, da Procuradoria-geral da República (PGR), em casos de relevância nacional e o

empírico da atuação dos diferentes órgãos do Ministério Público (MP) no Supremo Tribunal Federal, como autor de ações ordinárias, ações constitucionais e em sede de recurso, buscando compreender as características da atuação do MP.

O Relatório V, “O Supremo e o Foro Privilegiado” foi o último publicado, até hoje, e analisa o STF e os processos com foro privilegiado. Os dados levantados demonstram que o STF, atuando como corte originária em relação aos crimes cometidos por agentes com foro especial por prerrogativa de função (foro privilegiado), normalmente não analisa o mérito das investigações ou acusações apresentadas pela Procuradoria-geral da República (PGR). Os dados deixam claro o tempo para publicação de acórdãos, o tempo em conclusão ao revisor, a duração e o excesso dos recursos internos e, sobretudo, a avassaladora frequência do declínio de competência que prejudicam o processamento de inquéritos e ações penais, demonstrando a morosidade, a ineficiência e a falta de capacidade de julgar o mérito das ações penais.

Os elementos destacados no “Supremo em Números” apresentam inúmeras variáveis capazes de interferir na dinâmica ocorrida nas sessões colegiadas que extrapolam os ritos previstos no regimento interno da instituição e legislação que o regulamenta, evidenciando que as práticas criadas pelos próprios ministros podem influenciar as decisões.

Já o Projeto História Oral do Supremo entrevistou todos os ministros que integraram o STF entre 1988-2013 com o objetivo de recontar a história do tribunal segundo a visão de seus próprios atores. Por meio das entrevistas foi possível obter informações sobre a história da instituição, o seu funcionamento, o modo de atuar dos ministros no desenvolvimento de suas atividades, sendo riquíssimo em exemplos de como os ministros mudam as práticas, criam regras e mecanismos para organização do seu trabalho.

### **3.4 Considerações parciais**

Os Tribunais Constitucionais podem ser entendidos como mecanismo de controle dos outros poderes e até mesmo do próprio judiciário. A inclusão dos

---

impacto direto nas instituições brasileiras, como é o caso da atuação da PGR nos casos criminais com foro privilegiado, como o da Ação Penal 470 – que resultou na condenação de envolvidos no “Mensalão” e na “Operação Lava-Jato”. Além disso, realça o ajuizamento da ADI 4277, na qual a PGR confirmou no Supremo a proteção de uniões homoafetivas como decorrência do direito fundamental à igualdade. O relatório demonstra a expansão das competências do MP, do seu espaço de atuação.

Tribunais Constitucionais no cenário político acarretou mudanças no comportamento dos atores e no cálculo para a implementação de políticas públicas, já que o governo, além de negociar seu plano político com o parlamento, teve que se preocupar em não violar a Constituição, sintetizando a equação política que acomodou o sistema político (democracia) e seus novos guardiões (a Constituição e os juízes). Esse novo desenho institucional favorece a participação do Judiciário nos processos políticos decisórios (CARVALHO, 2004).

Embora não exista unanimidade quanto ao sentido do termo havendo, inclusive, autores como Maciel e Koerner (2002) que sustentam a inadequação do seu uso na realidade brasileira, pode-se entender o fenômeno da judicialização como “a maior inserção quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário na arena política - ampliação da importância e da efetiva participação do Poder Judiciário na vida social, política e econômica” (VERBICARO, 2008, p. 391).

Foi possível verificar críticas à judicialização da política nos diversos níveis de Estado e a compreensão de que o Supremo Tribunal Federal tem atuado para além das suas competências constitucionalmente previstas, sendo percebido como ator na arena política nacional e na disputa do poder político.

O termo judicialização, apesar de largamente usado, não possui um significado único, sendo incorporado nos estudos nacionais de maneira ampla denotando qualquer relação que decorre da aproximação do poder judiciário no sentido de alterar ou garantir as políticas públicas. No Brasil, os estudos sobre a judicialização da política recaem prioritariamente sobre o controle de constitucionalidade e não com enfoque na jurisprudência, permitindo o surgimento, no âmbito nacional, de novas abordagens além das propostas inicialmente por Tate e Vallinder (1995).

Os estudos envolvendo a judicialização deram a compreensão sobre o tema da judicialização da política e os debates no campo educacional são ainda incipientes e se debruçam mormente em casos específicos.

A condição institucional de introdução da jurisdição constitucional no processo de formulação de políticas públicas é em parte favorecida pelas regras orgânicas dos tribunais constitucionais ou do Poder Judiciário como um todo (MENDES, [s.d.]). Foi evidenciado o papel do STF como instância recursal, sem deixar de lado seu papel de corte constitucional na relação entre os poderes.

Ao finalizar este capítulo outros questionamentos se fazem presentes para a compreensão do papel do STF no campo educacional, buscar-se-á analisá-los com

os elementos contidos no banco de dados desta pesquisa: o número de decisões monocráticas no campo educacional é elevado? Quantas ações tiveram pedidos liminares? As liminares foram deferidas? Quais e quantas ações foram julgadas pelo plenário do STF? Quantas tiveram divergências? Sobre quais aspectos versavam as divergências?

## 4. COMPETÊNCIAS EDUCACIONAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

### 4.1 Apresentação

Na perspectiva jurídica, uma das análises mais complexas sobre a organização federativa dos sistemas de ensino é a das competências legislativas privativas da União e competências concorrentes dos Estados-membros. Ranieri (2009) atribui tal complexidade à sutileza da distinção, no campo educacional, entre normas gerais e normas suplementares, e, também, entre o interesse nacional e o regional que para o campo educacional praticamente inexistem. Este capítulo tem como objetivo analisar quantas, quais e sobre o que versam as ADIs que o STF julgou como sendo de competência concorrente com os Estados-membros. Bem como ou como sendo de competência privativa da União, em matéria educacional, já que uma federação pressupõe o compartilhamento do poder e autonomia relativa das unidades federadas em competências próprias de suas iniciativas, sem prejuízo de certo grau de unidade central, observada a diversidade regional e local (CURY, 2013).

A forma federativa adotada pela Constituição de 1988, sobretudo, a distribuição de competências em matéria educacional, prevê a cooperação recíproca como meio de superar os desafios e dificuldades que atingem o campo educacional no Brasil. Também por esse motivo, o federalismo divide as atribuições entre os entes federados, sob a forma de competências legislativas privativas, concorrentes e comuns, desenhando os contornos da política educacional no Brasil, o que revela a complexidade do arranjo federativo brasileiro na busca por concretizar o direito à educação.

Nesse sentido, as relações entre os entes federados nem sempre ocorrem de modo harmônico e, por vezes, há invasão de competência de um ente em outro, sobretudo, dos Estados-membros na órbita de competências da União. Pois, compete à União a elaboração das diretrizes e bases da educação e das normas gerais, e muitas vezes no exercício dessa competência a União exaure a matéria, não deixando espaços para serem preenchidos pelos Estados e/ou Municípios<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Na ADI 3114/SP, o STF reconheceu que ofende a autonomia municipal para aplicar livremente as suas rendas, dispositivo da Lei Complementar nº 836/1997 de São Paulo que dispõe que caberia ao município ressarcir ao Estado os valores pagos ao agente estatal que tenha sido cedido. A norma previa como fonte os recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do En-

Do ponto de vista jurídico, algumas características podem ser analisadas sobre a organização federativa no campo educacional.

Neste capítulo foram analisadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, nas quais o STF julgou matérias relativas às competências legislativas privativas da União e competências concorrentes com os Estados-membros e Distrito Federal em matéria educacional, buscando a compreensão de como o STF tem decidido, seja para favorecer a centralidade da União, seja para reforçar a competência dos Estados-membros.

Além dessa apresentação, o capítulo se subdivide em quatro seções. Na seção 4.1 busca-se compreender o que a Constituição Federal de 1988 determina como sendo dever do Estado em relação à educação, explicando quais são as responsabilidades da União, dos Estados-membros e dos municípios. Essa reflexão se faz importante, pois a Constituição Federal define um determinado grau de autonomia aos entes da federação, conferindo-lhes a capacidade de exercício e desenvolvimento de atividades legislativas a eles reservadas. Para isso a seção diferencia competência privativa da União, competência concorrente da União com os Estados-membros e Distrito Federal e a competência comum.

As seções 4.2 e 4.3 demonstram, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a construção jurisprudencial do STF em relação, respectivamente, à competência Legislativa Privativa da União em matéria Educacional e à competência concorrente em matéria Educacional da União com os Estados-membros.

O capítulo se encerra com as considerações parciais, nas quais se evidenciam que a indefinição em relação ao significado de diretrizes e bases da educação nacional - competência privativa da União - e o significado de normas gerais - competência legislativa concorrente da União com os estados membros - se reflete nas decisões do STF, que tem buscado em outros ramos do direito resolver os conflitos que surgem no campo educacional.

---

sino Fundamental (FUNDEF). ADI 3114/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Carlos Britto, para julgar procedente em parte a ação.

## 4.2 Competência legislativa: União e Estados-membros

A Constituição Federal de 1988, no artigo 208, dispõe expressamente sobre o dever do Estado em relação à Educação atribuindo no artigo 211 responsabilidades e competências em regime de colaboração para os sistemas de ensino da União, dos Estados-membros, Distrito Federal e dos Municípios<sup>15</sup>. O artigo 212 estabelece percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de vinculação de receita tributária, competindo à União a aplicação anual de no mínimo 18% (dezoito por cento), e aos Estados, o Distrito Federal e os municípios no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A tônica adotada pela Constituição Federal evidencia a atuação prioritária, mas não exclusiva, para cada ente federado, à exceção da União, o que enseja a necessidade de organização dos respectivos sistemas em regime de colaboração, especialmente enfatizado com referência ao ensino obrigatório (RANIERI, 2009). O artigo 211 atribui à União atuação redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino. O §2º dispõe que os municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental. E o §3º estabelece que os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no seu artigo 8º, confere à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. No artigo 208, §3º da CF/1988, está expresso que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importará a responsabilidade da autoridade competente. Nos artigos 10 e 11 da LDB, os Estados-membros e Municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.

Para Silva (2016), o constituinte originário, ao construir o sistema de

---

<sup>15</sup> O ensino é, também, livre à iniciativa privada, segundo o artigo 209 da CF/1988, atendidas as seguintes condições: a) cumprimento das normas gerais da educação nacional; b) autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

distribuição de competências federativas, visou garantir um determinado grau de autonomia aos entes da federação, conferindo-lhes a capacidade de exercício e desenvolvimento de atividades legislativas reservadas. Tal construção se amparou na teoria da predominância de interesses que estabelece a legitimação para edição de normas ao ente federativo que tiver a atribuição, em relação aos demais. A distribuição de competências se estrutura visando à reconstrução do sistema federativo conforme critérios de equilíbrio pautados na experiência histórica que se fundamenta no princípio da predominância do interesse. Ou seja, à União são reservadas matérias de predominante interesse geral e nacional; aos Estados, matérias de predominante interesse regional e; aos municípios, matérias de predominante interesse local. A repartição constitucional de competências entre os entes federados estabelece o alcance e os limites dessa atuação (SILVA, 2016).

A Constituição Federal no artigo 22, XXIV, atribui à União a competência legislativa privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. A regra da competência legislativa privativa é que seu exercício seja conferido em plenitude à União, ou seja, poder normativo em todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência, podendo ocorrer delegação ou suplementação.

O artigo 24, IX da CF/1988 atribui à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal a competência legislativa concorrente para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Na competência legislativa concorrente, a regra é que a União edita as normas gerais e os Estados e o Distrito Federal normatizam matérias específicas de seu interesse. A competência estadual concorrente pode ser não cumulativa ou complementar. Nela existe a lei federal de normas gerais e os estados-membros e o DF podem, no uso de sua competência complementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais a fim de aperfeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, §2º). Existe também a competência estadual concorrente cumulativa. Nela não existe lei federal de normas gerais e os estados e o DF podem exercer a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º), sobrevindo a lei federal de normas gerais que suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, §4º). Nesse sentido:



A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente (...). A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – *i.e.*, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas”. (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 822).

De acordo com Silva (2016), a competência material pode ser exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais, impossibilitando delegação, como no caso do artigo 21 da CF/1988 e comum, quando as competências são outorgadas aos entes federados para o exercício normal de suas funções administrativas, ou quando são exercidas conjuntamente com entidades políticas federadas. No art. 23 da CF/1988, são listadas as competências comuns, que para sua efetivação se faz necessário o envolvimento de todos os entes federativos, já que as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. O inciso V do referido artigo dispõe ser competência comum proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (CURY, 2002).

A Constituição atribuiu à União, na repartição de competências, um amplo espaço legislativo envolvendo a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e a competência concorrente para dispor sobre as normas gerais. A competência dos Estados-membros e municípios fica limitada à edição de normas que complementam os respectivos sistemas de ensino.

As competências legislativas, previstas na Constituição, se referem às matérias que necessitam de regulamentação por lei visando à organização estatal. O legislativo - estadual, distrital ou federal - cria suas leis que devem ser formal e materialmente compatíveis com a Constituição Federal. Nesse aspecto:

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2002, p. 172).

Sob esse prisma, é possível perceber a complexidade que envolve as competências legislativas, já que podem existir conflitos entre entes federados, que conforme a interpretação que fazem do texto constitucional se consideram competentes para legislar sobre os temas que envolvem a competência concorrente. A importância constitucional atribuída à educação - que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<sup>16</sup> - que tem no texto constitucional a forma de sua distribuição no território nacional, previstas por meio de competências privativas e concorrentes - possibilita afirmar que essa é uma matéria com possibilidade de gerar conflitos, já que a fronteira entre o que é ou não de competência de determinado ente é sutil e de conteúdo interpretativo em construção.

O STF é o órgão encarregado de exercer a interpretação constitucional no caso de controle abstrato. Desse modo, havendo conflito, compete ao STF definir o alcance ou os limites das competências legislativas, o que se traduz na capacidade de restringir ou aumentar a esfera de atuação dos órgãos de poder, o que em última análise se traduz no modo como as políticas públicas serão concretizadas.

#### **4.3 Competência legislativa privativa da União em educação na jurisprudência do STF**

Em matéria de competência legislativa, a União possui dupla função, uma legislativa e outra normativa, que são concretizadas em planos distintos: o nacional e o federal (RANIERI, 2013). As funções legislativas são exercidas pelo Congresso Nacional e as funções normativas podem ser exercidas pelo Presidente da República, por meio de decretos, em matéria educacional; pelo ministro da Educação, por meio de portarias; pelo Conselho Nacional de Educação, por meio de pareceres, resoluções etc. (TAVARES, 2018). As normas federais limitam-se à ordem central, diferentemente das normas nacionais que são gerais como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (RANIERI, 2000).

Conforme Ranieri (2000), tanto a Lei de Diretrizes e Bases, quanto as normas gerais são leis nacionais, que não se circunscrevem ao âmbito de uma pessoa política, mas que se distinguem em razão dos mecanismos de distribuição de competências

---

<sup>16</sup> Conforme art. 205 da CF/1988.

legislativas. Tavares (2018) elucida que a competência privativa da União, prevista no artigo 22, deriva da repartição horizontal de competências, criando uma área de atuação diferenciada e delimitada para a União, em relação aos Estados e Municípios. Por sua vez, a competência disposta no referido artigo 24, para editar normas gerais, decorre da distribuição vertical de competências, pois trata de matéria que pode ser objeto de legislação concorrente entre as diversas pessoas políticas, não havendo hierarquia. Em âmbito nacional, tanto as funções legislativas, quanto as normativas destinam-se à coordenação política de educação e à articulação dos diversos níveis e sistemas. Para Cury (2014) a Constituição, por meio da ideia de diretrizes, estabelece que um conteúdo mínimo é que deve ser fixado, limitando-se à União a essa tarefa imperativa, que deve expressar a igualdade e o comum, sem desrespeitar a devida diversidade regional e local.

Silva (2008) explica que a competência do art. 22, inc. XXIV foi exercida pela União com a elaboração da Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para o autor, estabelecer diretrizes e bases se traduz em definir normas gerais sobre a educação nacional e o adjetivo nacional é de interesse de toda a Nação, acima dos interesses de qualquer das entidades federativas, sendo regras de observância obrigatória de todas elas: União, Estados, Distrito Federal e municípios.

Nesse sentido, o STF considerou, na ADI 1399/SP<sup>17</sup>, que o estado de São Paulo extrapolou a competência concorrente ao exigir formação específica para professor de educação artística, não simplesmente porque foi além do disposto na lei federal, exigência não contida na lei 9394/1996, mas por ter regulamentado matéria reservada à União. Para o ministro-relator a lei de São Paulo violou o artigo 22, XXIV, da Carta da República, ao prescrever que o ensino de educação artística nas escolas públicas da educação básica deveria ser **ministrado por professor com formação específica**, tendo o Estado-membro regulamentado matéria reservada à União, sob o entendimento de que somente a lei federal poderia exigir que o professor de artes fosse especialista na matéria. O voto proferido pelo relator passa a margem de uma conceituação sobre o que são normas gerais, o que pode ser verificado na passagem a seguir transcrita:

---

<sup>17</sup> ADI 1399/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do Relator, ministro Maurício Corrêa, para julgar procedente, em parte, a ação.

Sem embargo das discussões acerca do que vem a ser normas gerais nas situações de competência concorrente, no caso ressaltou-se claro que os requisitos para o exercício do magistério estão inseridos no conceito de diretrizes para educação nacional, tema reservado à legislação federal. (STF, 2004, p. 32).

Nas ADIs 2501/MG<sup>18</sup> e 3098/SP<sup>19</sup>, o STF, unanimemente, decidiu que a criação, autorização e funcionamento de curso superior compete à União. Na ADI 2501/MG o STF estabeleceu que as instituições privadas de ensino superior se submetam ao sistema federal de ensino, conforme determina o artigo 16 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96). Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos de ensino superior, já que matérias relacionadas com diretrizes e bases da educação são de competência federal e não estadual.

Para Joaquim Barbosa, os dispositivos da Constituição de Minas Gerais<sup>20</sup> produziram uma dicotomia no estado, com cursos criados e fiscalizados pelo Ministério da Educação (MEC) e cursos sob controle do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. No mérito, o ministro esclarece que a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação é da União e que os Estados-membros somente poderiam exercer a competência plena em caso de inexistência de norma geral editada pela União. Ele fundamenta seu voto nos precedentes do STF na ADI 3669/DF<sup>21</sup> e ADI e3098/DF<sup>22</sup>. Para o relator, a supervisão pedagógica a cargo do CEE/MG invade a competência da União e a norma editada pela ALMG retirava do Ministério da Educação a autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos superiores em instituições privadas.

O ministro Menezes Direito explicita seu interesse em ampliar a autonomia dos

---

<sup>18</sup> ADI 2501/MG - Requerente: Procurador-geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do Relator, ministro Joaquim Barbosa, para julgar procedente a ação.

<sup>19</sup> ADI 3098/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALSP). O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, ministro Carlos Velloso, para julgar procedente a ação.

<sup>20</sup> Os arts. 81 e 82 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) da Constituição do Estado de Minas Gerais eram inconstitucionais em relação à supervisão pedagógica exercida pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE/MG).

<sup>21</sup> ADI 3669/DF - Requerente: Governador do Estado do Distrito Federal (DF). Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Ministra Cármen Lúcia, para julgar a ação improcedente.

<sup>22</sup> Vide nota de rodapé nº 19.

Estados-membros já que a Constituição Federal de 1988 criou um “conceito mais forte de Federação”. Todavia, entende que não é possível deixar no âmbito estadual o processo de autorização, criação e reconhecimento de cursos superiores, que somente pode ser feito pela União.

O ministro Joaquim Barbosa inova no julgamento propondo a declaração de inconstitucionalidade por “arrastamento”, estendendo a declaração aos § 4º, 5º e 6º do art. 82 da ADCT.

O ministro Eros Grau observa que o STF estaria julgando uma inconstitucionalidade não alegada nos autos, que não seria objeto da ADI. “Tenho insistido, sempre, que a Corte não pode deixar de passar uma inconstitucionalidade, porque não foi alegada, quando toma conhecimento dela. Isso é salutar para o futuro” (STF, 2008, p. 118).

Já o ministro Marco Aurélio critica a inconstitucionalidade por “arrastamento”, para ele “estamos, na ação direta de inconstitucionalidade vinculados ao pedido, muito embora não há causa de pedir – específico”, (STF, 2008, p. 121). No ponto, o ministro Marco Aurélio restringe seu voto na análise do pedido formulado pela PGR.

Os ministros, após ampla discussão em relação à modulação dos efeitos, optaram por modular os efeitos da decisão no sentido de serem considerados válidos os atos (diplomas, certificados, certidões etc.) já praticados pelas instituições superiores de ensino de Minas Gerais, atingidos pela decisão, até a data do julgamento pelo STF, sem prejuízo do exercício posterior pelo Ministério da Educação, de suas atribuições legais em relação a essas instituições superiores.

Câmara e Oliveira (2017) apresentaram importante discussão provocada pela ADI 2501/MG no desenho federativo e na organização da Educação em Minas Gerais. A pesquisa teve como enfoque a atuação do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais no ensino superior privado e o esvaziamento de suas atribuições com a decisão proferida na ADI 2501/MG. O estudo apresenta um tensionamento entre o binômio centralização/descentralização de poder entre os entes federados, em matéria educativa.

Na ADI 3098/SP<sup>23</sup> o STF considerou que a lei<sup>24</sup> do estado de São Paulo, ao

---

<sup>23</sup> Vide nota de rodapé nº 19.

<sup>24</sup> Lei nº 10860/2001 que estabelece os requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas da educação superior.

estabelecer requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas da educação superior, afrontou a Constituição. Nessa perspectiva o estado de São Paulo estava indo além de sua competência suplementar, já que a lei foi editada quando já existia a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional sobre a matéria, ofendendo a competência privativa da União.

Para o relator, a Constituição conferiu aos Estados-membros “competência para legislar à medida que a Federação não dispuser dos poderes legislativos a ela deferidos” (STF, 2006, p. 110).

Também com fundamento na existência de norma de caráter nacional sobre a matéria, as ADIs 4720/RS<sup>25</sup> e 5168/AL<sup>26</sup> foram declaradas inconstitucionais às leis do estado de Roraima e de Alagoas sobre a validação de títulos de pós-graduação *stricto sensu* emitidos por instituições de ensino superior dos países do Mercosul. Embora sejam ações contra leis de seus respectivos estados, essas ADIs foram julgadas pelo STF da mesma maneira, tendo inclusive, na ementa, o mesmo embasamento teórico/conceitual para a declaração de inconstitucionalidade e a relatoria da ministra Cármem Lúcia.

A relatora, nos fundamentos do seu voto, ressalta que a discussão sobre a constitucionalidade de normas estaduais, que contrariam a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, não é nova no STF elencando precedentes jurisprudenciais envolvendo a mesma temática nas ADIs: 1399/SP; 2501/MG<sup>27</sup>; 2667/DF; 3669/DF<sup>28</sup>.

Para Cármem Lúcia a internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado emitidos por instituições de ensino superior estrangeiras é questão de interesse geral e, por isso, o tratamento deve ser uniforme em todo território nacional brasileiro. A relatora ressalta a existência de norma de caráter nacional sobre a matéria referente aos requisitos para a validação de títulos de pós-graduação, *stricto sensu*, emitidos por instituições de ensino superior nos países do Mercosul citando os

---

<sup>25</sup> ADI 4720/RR - Requerente: Governador do Estado de Roraima. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da relatora, min. Cármem Lúcia, para julgar procedente a ação.

<sup>26</sup> ADI 5168/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da relatora, min. Cármem Lúcia, para julgar procedente a ação.

<sup>27</sup> Vide nota de rodapé nº 18.

<sup>28</sup> Vide nota de rodapé nº 21.

art. 48 da Lei nº 9.394/1996. Bem como os Decretos 3.927/2001 e 5.518/2005 e nos Decretos Legislativos números 165/2001 e 800/2005, além da Resolução 3/2011 editada pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) do Ministério da Educação.

A relatora explica que pela leitura dos documentos internacionais em conjunto com a análise do art. 48, § 3º, da Lei nº 9.394/1996 fica clara a inexistência de dispensa da etapa de reconhecimento dos títulos de pós-graduação pelas autoridades brasileiras competentes.

O acordo internacional manteve a necessidade de revalidação dos títulos acadêmicos para “qualquer outro efeito” que não o de docência e de pesquisa, submetendo-os à regulamentação em vigor nos Estados Partes, que, necessariamente, devem observar as demais normas nacionais sobre a matéria. (STF, 2017, p. 22).

O julgamento das ADIs 4720/RR<sup>29</sup> e 5168/AL<sup>30</sup> demonstrou que o reconhecimento dos diplomas de pós-graduação *strictu sensu* somente poderá ser realizado por universidades brasileiras e que não existe previsão na legislação determinando seu reconhecimento automático. A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é da União e somente poderia ser objeto de legislação estadual quando existir lei complementar federal autorizativa.

Em síntese, o STF considerou que são temas afetos às diretrizes e bases da educação: a) exigência de formação específica para professor ministrar aula de artes; b) criação, autorização e funcionamento do curso superior; c) revalidação de títulos obtidos em instituições de ensino superior dos países-membros do Mercosul/Portugal. Sendo assim, são matérias afetas às diretrizes e bases da educação, ou seja, de interesse nacional, acima dos interesses de qualquer um dos entes federados, sendo regras de observância obrigatória de todos eles: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda em relação à competência privativa da União, a Constituição Federal estabelece que compete privativamente a esse ente federado legislar sobre direito civil, direito do trabalho e sobre trânsito e transporte não havendo possibilidade de Estados-membros e municípios legislarem sobre essas matérias enquanto não autorizados por Lei Complementar. Em matérias afetas à educação, o STF também

---

<sup>29</sup> Vide nota de rodapé nº 25.

<sup>30</sup> Vide nota de rodapé nº 26.

foi chamado a decidir sobre questões reguladas pelo direito civil nas quais resguardou a competência legislativa privativa da União.

O STF, na ADI 1007/PE<sup>31</sup>, reconheceu que a data de vencimento das mensalidades escolares refere-se à matéria de direito das obrigações, campo do direito civil. A maioria dos ministros do STF não concordou com os argumentos, em defesa da lei, apresentados pela Assembleia Legislativa e pelo Governador de Pernambuco. A Assembleia Legislativa de Pernambuco sustentou que a lei impugnada se propunha, tão somente, a evitar o privilégio das escolas de receber antecipadamente a remuneração pelos serviços prestados, e que o estado de Pernambuco estaria legislando no âmbito de sua competência no que se refere a ensino e educação. Já o Governador do Estado alegou que como não existia lei federal dispendo sobre a oportunidade do pagamento das mensalidades escolares, o Estado Pernambucano exerceu a competência legislativa plena.

Para a maioria dos ministros, a matéria versava sobre relação contratual, portanto, de direito civil, cuja competência privativa é da União. A fundamentação central extraída pelos votos dos ministros Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, César Peluso e Eros Grau foi no sentido de que a União dita normas gerais no campo negocial, e o estado de Pernambuco não legislou em campo específico do seu estado, pois invadiu a competência da União tratando de norma de caráter geral, no conteúdo de contrato, matéria de direito civil, pois à União compete ditar normas aplicáveis a todo o país, de modo que um contrato não tenha particularidade normativa em um Estado-membro específico, sob pena de cada estado federado se reger por diferentes normas.

O ministro Carlos Britto ponderou que o cidadão, o consumidor e o usuário de serviço público são merecedores da proteção do Estado e que o ordenamento jurídico os protege, e propôs que o Estado saísse em defesa do consumidor de atividade educacional já que a lei pernambucana tinha criado um mecanismo de proteção do consumidor. Para ele o estado de Pernambuco não extrapolou o seu campo de competência.

Para o ministro Carlos Velloso, o Estado de Pernambuco foi diligente e se os

---

<sup>31</sup> ADI 1007/PE - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Requeridos: Governador do Estado de Pernambuco e Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. O Tribunal Pleno decidiu, por maioria de votos, pela procedência da ação, acompanhando o voto do Relator, ministro Eros Grau.



demais estados da federação acharem necessário para, também, serem diligentes deveriam tomar providência a respeito. Todavia, o ministro decidiu pela inconstitucionalidade da norma sob o pretexto de se preservar a segurança jurídica em termos de política judiciária, vez que, em sede de liminar, a lei pernambucana teve sua eficácia suspensa e somente doze anos depois o tribunal enfrentou o mérito do pedido.

O ministro Carlos Britto foi acompanhado pelos ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello, sendo que o último argumentou que:

A lei impugnada visa tão somente a servir de meio instrumental ao Estado-membro para garantir a efetividade do direito de acesso à educação, principalmente àqueles que, na busca desse direito, se submetem a uma situação em que a atividade de ensino é prestada mediante regime de exploração empresarial. (STF, 2006, p. 34).

Os votos vencidos admitiram ser possível que um determinado estado federado possa atuar em condomínio legislativo referente às matérias de consumo, educação e ensino. Conforme Ranieri (2009) essa ADI, embora não tenha conseguido aumentar a proteção do direito à educação, demonstra que os posicionamentos contrários sobre o tema favorecem a promoção sobre o necessário debate das relações de mercado no campo da educação, sobretudo, o que refere à regulação de abusos do poder econômico e das relações de consumo.

Ainda, conforme Ranieri (2009), duas teses contrapostas se formaram no STF. A primeira se fundamenta em matéria contratual, de caráter geral e de competência da União. O voto do ministro-relator e suas declarações posteriores demonstram a preocupação em definir a educação como “serviço público”, não privativo do Estado. E tem como objetivo fazer com que a matéria não fique somente no campo contratual a cargo da iniciativa privada, demonstrando a natureza pública da educação. A segunda tese apresenta maior garantia de acesso à educação. Nela as questões que envolvem as mensalidades escolares são sobre direito à educação e, por conseguinte, à cidadania, o que não exclui a defesa do consumidor. A regulação da matéria protegeria os alunos, sobretudo os carentes. A autora esclarece que a natureza pública da educação vem de seu caráter democrático, fortalecendo o exercício da cidadania, mesmo que não seja conceituada como serviço público.

Nas ADIs 1042/DF<sup>32</sup> e 1472/DF<sup>33</sup> o colegiado do STF decidiu, sem nenhuma controvérsia, e assentou o entendimento de que nenhum estado federado ou Distrito Federal pode legislar sobre obrigações e/ou direito contratual de prestação de serviços escolares ou educacionais, pois a matéria é de direito civil, cabendo à União dispor sobre essa.

Na ADI 1042/DF<sup>34</sup>, o STF decidiu sobre lei<sup>35</sup> do Distrito Federal que dispunha sobre cobrança de anuidades escolares. O ministro Cezar Peluso, nas suas fundamentações, busca o precedente na ADI 1007/PE<sup>36</sup>, e argumenta que, naquele julgamento o plenário firmou o entendimento de que normas incidentes sobre contraprestação de serviços educacionais são de direito civil, e que lei estadual que, sob pretexto de dispor sobre educação, ou direito do consumidor, trate de tema próprio de contratos usurpava a competência legislativa privativa da União.

Já na ADI 1472/DF<sup>37</sup> o STF trata sobre lei<sup>38</sup> do Distrito Federal que proibia a cobrança de estacionamento em unidade de ensino particulares. O relator utiliza precedentes jurisprudenciais do STF e, em seu sucinto voto, reafirma que a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União. Nesta ADI, o STF reiterou, sua jurisprudência, que legislar sobre estacionamento em áreas particulares é competência privativa da União.

Observa-se nos julgamentos envolvendo matérias de direito civil nuances da clássica dicotomia entre o direito público e o direito privado. Todavia, essa dicotomia não se encaixa mais frente à nova ordem estabelecida pela Constituição Federal, que é a base do ordenamento jurídico vigente.

Na atualidade, direito civil e direito público, no campo do direito, são convergentes já que a Constituição Federal estabelece princípios que outrora eram tratados somente no âmbito do direito privado<sup>39</sup>. Ou seja, os valores promulgados pela

---

<sup>32</sup> ADI 1042/DF - Requerente: Procurador-geral da República. Requerida: Câmara legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade, nos votos do relator, ministro Cezar Peluso, pela procedência da ação.

<sup>33</sup> ADI 1472/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Requeridos: Governador do Estado do Distrito Federal e Câmara Legislativa do DF. O Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade dos votos em julgar procedente a ação. Relatoria do ministro Ilmar Galvão.

<sup>34</sup> Vide nota de rodapé nº 32

<sup>35</sup> Lei nº 670/1994.

<sup>36</sup> Vide nota de rodapé nº 31.

<sup>37</sup> Vide nota de rodapé nº 33.

<sup>38</sup> Lei nº 1094/1996.

<sup>39</sup> A exemplo do direito de propriedade, família, contratos, entre outras.

Constituição se difundem para todos os campos do ordenamento jurídico restando por superada a dicotomia entre o público e o privado (MORAES, 1993).

A própria noção sobre o direito contratual<sup>40</sup>, que se expressa na livre manifestação de vontade entre os contratantes e com capacidade para a produção de efeitos imediatos, foi relativizada em relação à sua função social e ao princípio da boa-fé. Desse modo, atualmente, é possível ao intérprete constitucional intervir nos contratos para adequá-los aos princípios constitucionais, fazendo surgir a possibilidade de nova interpretação do direito Civil à luz da Constituição Federal. Todavia, nos julgamentos do STF, o que teoricamente se revela como possível e desejável, revela-se na ausência de uma fundamentação com base no próprio direito civil, sendo convocadas nas razões de decidir em outros ramos do direito, sobretudo, o direito do consumidor e o direito econômico, conforme será demonstrado na seção a seguir, na análise das competências concorrentes.

No tocante a lei<sup>41</sup> do estado do Rio de Janeiro que fixa o piso salarial para certas categorias, incluindo a de professores de ensino fundamental (1º ao 5º ano), com regime de 40 (quarenta) horas semanais, o STF nas ADIs 4375/RJ<sup>42</sup> e 4391/RJ<sup>43</sup> considerou que compete à União legislar sobre direito do trabalho. A União, por meio da descentralização legislativa, autorizou, por meio da Lei Complementar 103/2000, aos estados e Distrito Federal fixarem piso salarial para aquelas categorias que não tenham piso definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Para o ministro Dias Toffoli:

Busca-se, portanto, proteger certas categorias específicas de trabalhadores, os quais, porque supostamente menos organizados no plano sindical, necessitariam de uma postura mais proativa do Estado. Daí o motivo de expressa ressalva aos trabalhadores que já tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, em virtude da presunção de que estariam amparados por um arcabouço suficiente de proteção da sua relação laboral. (STF, 2011, p. 24).

---

<sup>40</sup> Exemplo clássico instituto que representa o direito privado.

<sup>41</sup> Lei nº 5.627/2009.

<sup>42</sup> ADI 4375/RJ - Requerente: Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade de votos, em conhecer da ação e, por maioria de votos, em julgá-la parcialmente procedente, nos termos do voto do Relator, ministro Dias Toffoli.

<sup>43</sup> ADI 4391/RJ - Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Governador do Estado do Rio De Janeiro; Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade de votos, em conhecer da ação e, por maioria de votos, em julgá-la parcialmente procedente, nos termos do voto do Relator, ministro Dias Toffoli.

O STF define que os pisos salariais fixados pelos Estados-membros somente serão aplicáveis aos profissionais não cobertos por normas federais ou convencionais que lhes sejam específicas. Ou seja, se uma determinada classe de trabalhadores possuir um patamar mínimo remuneratório previsto em lei federal, convenção ou acordo coletivo a lei estadual não poderá ser aplicada<sup>44</sup>.

Divergindo da maioria, para o ministro Marco Aurélio, o Estado do Rio de Janeiro estava criando um salário mínimo diversificado, não sendo possível aos Estados-membros editar lei sobre direito do trabalho, não se tratando de diploma especial visando a tratar de relações jurídicas específicas das quais o estado participe. As considerações do ministro Marco Aurélio demonstram uma imbricação entre a delegação de competência privativa da União e competência concorrente da União para editar normas gerais.

Finalmente, a ADI 1991/DF<sup>45</sup> reafirma a competência privativa da União para tratar de trânsito e transporte (CF, artigo 22, XI), sobretudo, pela inexistência de autorização por lei complementar federal delegando aos Estados-membros atribuição para tanto, dado o caráter nacional da carteira de habilitação. Para o relator, a lei distrital entra em insuperável conflito com a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte na parte do dispositivo que dispensava do exame teórico para obtenção de carteira nacional de habilitação dos alunos que fossem aprovados na disciplina formação para o trânsito.

#### **4.4 Competência legislativa concorrente em educação na jurisprudência do STF**

A educação precisa ter uma engrenagem entre os diversos entes federados, pois ela é de competência legislativa privativa da União<sup>46</sup>, mas também de competência legislativa concorrente<sup>47</sup> entre União, Estados e Distrito Federal, e,

---

<sup>44</sup> Na seção 4.2 será analisada a ADI 4167/DF que fixa o piso salarial nacional aos professores da educação básica, sob a perspectiva das competências concorrentes.

<sup>45</sup> ADI 1991/DF - Requerente: Governador do Estado do Distrito Federal (DF). Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, ministro Eros Grau, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivo que dispensava do exame teórico para obtenção de carteira nacional de habilitação dos alunos que fossem aprovados na disciplina formação para o trânsito.

<sup>46</sup> Art. 22, inciso XXIV, diretrizes e bases da educação nacional.

<sup>47</sup> Art. 24, inciso IX, educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

ainda, de competência comum<sup>48</sup> a todos os entes federados.

Como consequência desse modelo, em matéria educacional, há competências e atribuições legais que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Referidas atribuições estão expressas na Constituição Federal e nas leis, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/1996. A combinação das competências privativas, concorrentes e comuns devem se traduzir no denominado regime de colaboração. Para Cury (2010), a repartição de competências legislativas, normativas e financeiras é o diferencial do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Para o autor:

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...” (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, §4º, I. Percebe-se, pois, que em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria. (CURY, 2010, p. 158).

A competência legislativa concorrente, em educação, deve ser entendida como concomitante, ou seja, aberta a possibilidade de mais de um ente legislar, ao mesmo tempo, sobre educação. Esse terreno legislativo em aberto, faz com que surjam, na interpretação do texto constitucional, dúvidas e conflitos entre leis editadas no âmbito dos Estados-membros e no âmbito federal. Nesse sentido, o STF é convocado a resolver os conflitos legislativos. Em relação à educação, as ADIs que tratam desse campo em “disputa” sobre a competência legislativa da União ou dos Estados-membros mostram novas nuances sobre a temática.

Na ADI 4167/DF<sup>49</sup> o STF considerou, por maioria<sup>50</sup>, que compete à União dispor

---

<sup>48</sup> Art. 23, inciso V, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

<sup>49</sup> ADI 4167/DF – Requerentes: Governadores dos estados de Mato Grosso do Sul, Ceará, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Acordam os ministros do STF, por maioria, em julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

<sup>50</sup> Os ministros Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Ayres Britto votaram pela constitucionalidade da lei. As Ministras Cármen Lúcia, Ellen Gracie e o Ministro Cezar Peluso

sobre normas gerais relativas ao piso nacional para os professores da educação básica. Os requerentes fundamentaram a ADI na suposta quebra do pacto federativo, na qual a União estava legislando no âmbito da competência dos estados e municípios<sup>51</sup>. Para Coelho (2016), os governadores questionavam o federalismo brasileiro expresso no âmbito das relações intergovernamentais com a fixação pela União do regime de professores públicos da educação básica dos estados e municípios, bem como os custos decorrentes dessa medida, o que poderia apresentar riscos contra as finanças públicas locais. O piso nacional foi considerado pelo STF, não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador, mas também mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional.

Para o ministro Joaquim Barbosa, a existência de normas gerais, editadas pela União, não impede os entes federados de, no exercício de sua competência, estabelecer programas, meios de controle, supervisão da carga horária.

Para o ministro Ricardo Lewandowski, o constituinte de 1988 construiu um modelo muito claro, à União conferiu competências para atuar no âmbito nacional, em estreita cooperação com os demais entes federados, sendo a Educação um instrumento capaz de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O STF entendeu, em outra ação, ADI 682/PR<sup>52</sup>, que o estado do Paraná poderia permitir a matrícula antecipada em classe da 1ª série regular do 1º grau, de crianças que fossem completar 6 anos de idade até o final do ano letivo da matrícula. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional vigente à época do ajuizamento da ADI682/PR era a Lei nº 5692/71 (BRASIL, 1971) que facultava aos estados, no exercício da competência suplementar, a competência para regular a matéria de modo diverso da legislação federal, pois previa expressamente no art. 19, §1º que as normas de cada sistema poderiam versar sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos. Para o relator, “afastar essa

---

votaram pela constitucionalidade parcial da lei considerando a jornada de trabalho como inconstitucional. Os ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes votaram pela inconstitucionalidade da Lei.

<sup>51</sup> Para os governadores com a Lei 11738/2008 a União não podia legislar sobre: a) o estabelecimento da jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais; b) a composição da jornada de trabalho, que deveria garantir no mínimo dois terços do tempo do professor em interação com os alunos; c) a vinculação do piso salarial ao vencimento inicial das carreiras dos profissionais do magistério; d) os prazos de implementação da lei; e) a vigência da lei (XIMENES, 2011).

<sup>52</sup> ADI 682/PR – Requerente: Governador do Estado Do Paraná. Requerido: Assembleia legislativa do Estado do Paraná. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, originário Maurício Corrêa, substituído pelo ministro Joaquim Barbosa, em decorrência de sua aposentadoria (art. 38, IV, b do RISTF) para julgar improcedente a ação.

prerrogativa do Estado-membro, não vedada pela Constituição Federal e autorizada pela Lei de Diretrizes da Educação, seria mutilar ainda mais o já angusto rol das competências a ele reservadas” (STF, 2007, p. 70).

Na ADI 1266/BA<sup>53</sup> o STF definiu que a Lei nº 6586/1994<sup>54</sup> do estado da Bahia poderia regular a adoção de material escolar e livros didáticos que seriam usados pelos estabelecimentos particulares de ensino. O relator utiliza como fundamento de seu voto que os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja por particulares, configuram serviço público não privativo, pois podem ser prestados pelo setor privado. A fundamentação do relator, acerca da natureza jurídica da educação, como de serviço público não privativo, embora não acolhida pelos demais ministros, constituiu o fundamento de seu voto.

O voto assim se consubstancia:

O art. 209 da Constituição do Brasil afirma que o ensino é livre à iniciativa privada, isso significando que o setor privado pode prestar esse serviço público independentemente da obtenção de concessão ou permissão. Tratando-se, contudo, de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de sua competência legislativa suplementar. (STF, 2005, p. 102-103).

O debate acerca da natureza jurídica da educação como serviço público não privativo produziu posicionamentos incertos e inconcludentes, tendo em vista que não era o objeto específico da questão levada ao STF (RANIERI, 2009). O ministro Carlos Britto quis deixar registrado que não entende a educação enquanto modalidade de serviço público, já que, para ele, serviço público é aquele “titularizado pelo poder público, ou seja, de senhorio exclusivo do poder público” (STF, 2005, p. 105). Para ele “saúde pública e educação são atividades ambivalentemente estatais e privadas, ou seja, mistamente públicas e privadas, porque admitem duas titularidades, os dois

---

<sup>53</sup> ADI 1266/BA - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do relator, ministro Eros Grau, para julgar improcedente a ação.

<sup>54</sup>A Lei nº 6586/1994 do Estado da Bahia, prevê um plano de execução de forma detalhada e correlacionando a cada unidade de aprendizagem do período letivo, constando a discriminação dos quantitativos de cada item de material escolar, seguido da descrição da atividade didática para o qual se destinava, com seus respectivos objetivos e metodologia empregada. Em relação ao material escolar solicitado a lei: a) facultou aos responsáveis pelo aluno o fornecimento integral do material escolar no início do período letivo ou a entrega parcial e parcelada, segundo os quantitativos de cada unidade de aprendizagem; b) vedou a indicação pelo estabelecimento de ensino de preferência por marca ou modelo de qualquer item do material escolar; c) proibiu de constar da lista de material escolar a qualquer título, material de consumo, de expediente ou de uso genérico, a exemplo de: papel ofício, papel higiênico, fita adesiva, algodão, artigos de limpeza e higiene, dentre outros (BAHIA, 1994).

senhorios”.

O ministro Sepúlveda Pertence entende “que, em termos constitucionais, o ensino privado não é serviço público, é uma atividade privada, mas porque imbricada com o direito à educação, sujeita a regulamentações públicas.” (STF, 2005, p. 107).

Para o ministro Joaquim Barbosa “a Constituição caracteriza educação e saúde como direitos fundamentais, prestacionais (...) a fundamentalidade desse direito é que leva à legitimação da atuação do Estado, no sentido de disciplinar essa prestação” (STF, 2005, p. 108).

O ministro Gilmar Mendes, por outro lado, manifestou-se no sentido de que não é necessário converter a educação em serviço público, nem chegar a um meio termo, “porque é comum o entendimento de que é passível de regulação a matéria por parte do Estado”. (STF, 2005, p. 108).

Para Ranieri (2009) o debate acerca dessa definição diz respeito à tempestuosa conciliação entre Estado de Direito e Estado Social, já que o Estado de Direito é um conceito formalmente jurídico, cujas limitações são voltadas à preservação da dualidade entre Estado e Sociedade. Por outro lado, o Estado Social presume um Estado politicamente ativo, que intervém, sendo até mesmo possível que em algumas intervenções ultrapasse os limites de controle do Estado de Direito, mudando o caráter geral das normas em nome da validação de aspirações sociais, e reposicionando as suas funções de bloqueio do modelo constitucional tradicional.

O ministro Marco Aurélio, se posicionou diferente da maioria dos membros do STF. Para ele, o Estado-membro não teria competência para disciplinar sobre material escolar e livros didáticos a serem adotados pela rede particular de ensino, julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6586/1994 feito na ADI.

Na ADI 1266/BA, o STF assegurou a competência concorrente dos Estados-membros em benefício da maior proteção aos direitos fundamentais, mesmo interferindo em relações privadas (RANIERI, 2009), reconhecendo a competência do Estado para criar regras sobre educação.



Pela análise, em conjunto, das ADIs 1399/SP<sup>55</sup>, 1991/DF<sup>56</sup>, 3669/DF<sup>57</sup>, pode-se verificar que o STF estabeleceu a jurisprudência na qual os Estados-membros - seja com fundamento na competência concorrente, seja com fundamento na competência comum - por meio de suas assembleias legislativas, possuem a competência para criar, alterar e modificar os currículos da educação básica dos seus respectivos estados, sem que isso se configure como invasão de competência federal e/ou de matérias reservadas ao chefe do Poder Executivo. Já que essa última não trata de questões atinentes à estrutura da administração do Estado-membro, não ferindo, portanto, a autonomia conferida ao chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que disponha sobre a administração da unidade federada.

Na ADI 1399/SP<sup>58</sup>, o STF reconheceu que o estado de São Paulo estaria legislando de acordo com a competência concorrente, sendo possível a obrigatoriedade do ensino de educação artística em toda a rede pública, com carga horária de duas horas/aulas semanais. Os ministros Marco Aurélio e Carlos Britto foram vencidos em seus votos, já que eles julgavam improcedente a ação, pois para eles os Estados-membros teriam a competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e desporto dando prestígio à atividade artística, inclusive, sendo ministrada por professor com formação específica especialista em educação.

No julgamento da ADI 1991/DF, o STF considerou que o Distrito Federal tem competência de incluir a disciplina “Formação para o Trânsito” nos currículos do primeiro e segundo graus de ensino da rede pública do DF. Para o relator a Lei nº 1516/1997<sup>59</sup> do Distrito Federal abarca tanto a competência concorrente assegurada aos Estados-membros, quanto na competência comum, já que contém ensinamentos quanto à segurança no trânsito, que deverão ser ministrados na educação básica pela

---

<sup>55</sup> ADI 1399/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do Relator, ministro Maurício Corrêa, para julgar procedente, em parte, a ação.

<sup>56</sup> ADI 1991/DF - Requerente: Governador do Estado do Distrito Federal (DF). Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Eros Grau, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivo que dispensava do exame teórico para obtenção de carteira nacional de habilitação dos alunos que fossem aprovados na disciplina formação para o trânsito.

<sup>57</sup> ADI 3669/DF - Requerente: Governador do Estado do Distrito Federal (DF). Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da relatora, ministra Cármen Lúcia, para julgar a ação improcedente.

<sup>58</sup> Vide nota de rodapé nº 55.

<sup>59</sup> Lei nº 1516/1997, que inclui a disciplina formação para o trânsito nos currículos do primeiro e do segundo graus de ensino da rede pública do Distrito Federal, DF, e da outras providências.

rede oficial de ensino do Distrito Federal, e que a matéria seria então de competência comum do Distrito Federal, da União, dos Estados e Municípios. O que leva a inferir que, sob esse enfoque, até mesmo os Municípios poderiam criar disciplinas.

Já na ADI 3669/DF, o STF entendeu que o Distrito Federal pode regulamentar a oferta de ensino de língua espanhola aos alunos da rede pública. A ministra Cármem Lúcia busca diferenciar o conteúdo das normas gerais das normas específicas e define como limite de atuação para o legislador estadual e distrital os conteúdos das normas gerais fixadas pelo legislador nacional. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal se reconheceria, com base no princípio federativo, a competência outorgada pela Constituição Federal para atuar no sentido de tornar específico e apropriado em relação às matérias de predominante interesse local, o que haverá de ser cumprido nos termos da norma geral. Nas palavras da ministra:

A competência concorrente explicita as matérias para as quais os entes federados indicados no *caput* do dispositivo (arts. 24, da Constituição da República) detém legitimidade para cuidar: a União definindo normas gerais; os entes estaduais e o Distrito Federal fixando as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido nacionalmente como próprio e principiológico. (STF, 2007, p. 632).

Para Cármem Lúcia, a Lei nº 3694/2005<sup>60</sup> deu cumprimento específico e apropriado ao Distrito Federal definindo o conteúdo relativo ao ensino da língua espanhola nos estabelecimentos desse ente federado. Para a relatora, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, não teria ele a competência de fixar, pormenorizadamente, como seria a execução de todos os conteúdos educativos em cada ente estadual ou distrital, já que o conhecimento das condições específicas de cada ente federado é obrigação da pessoa política local e não da nacional.

A ministra Cármem Lúcia também foi relatora da ADI 1627/DF<sup>61</sup>. Nessa ADI, a relatora busca demonstrar em seu voto a jurisprudência do STF em relação à competência concorrente citando como precedentes as ADIs 1399/SP<sup>62</sup>, 1991/DF,

---

<sup>60</sup> Lei nº 3694/2005, que regulamenta o § 1º do art. 235 da Lei Orgânica do Distrito Federal quanto à oferta de ensino da língua espanhola aos alunos da rede pública do Distrito Federal.

<sup>61</sup> ADI 1627/DF - Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidência da República e Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado, declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de seis meses da vigência desta Lei”, presente no *caput* do art. 9º, e da expressão “no prazo referido no artigo anterior”, presente no inciso II do art. 10 da Lei Federal nº 9.424, de 24.12.1996. Relatora, Ministra Cármem Lúcia.

<sup>62</sup> Vide nota de rodapé nº 55.

3669/DF e 4060/SC. Para a ministra o exame das regras constitucionais de repartição de competência legislativa deve se dar para fortalecer o princípio federativo, evitando o que ela descreve como a “tendência histórica de se frustrar as entidades federadas no exercício de suas competências” (STF, 2016, p. 11).

Segundo a relatora:

Na espécie, e com maior evidência, a definição de prazo e da respectiva sanção pelo seu descumprimento (caput do art. 9º e parágrafo único do art. 10 da Lei n. 9.424/1996) para que Estados, Distrito Federal e Município elaborem planos de carreira e remuneração do magistério local, nas palavras do ministro Octavio Gallotti “envolve, ademais, além da competência concorrente relativa à educação e ao ensino, também a da organização de seu serviço público e a referente ao regime jurídico e à remuneração do pessoal”, afrontando o disposto no art. 24, inc. IX, da Constituição da República. (STF, 2016, p. 16).

Essa ADI se destaca em relação às demais que abordam a competência concorrente, pois tem como objeto norma editada pela União. Nela, o STF estabeleceu, seguindo precedentes jurisprudenciais da Corte que, não compete à União definir prazo para Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem os respectivos planos de carreira e remuneração do magistério.

Na ADI 1950/SP<sup>63</sup>, o STF conferiu validade à lei do estado de São Paulo que assegurava a meia entrada aos estudantes regularmente matriculados. Para o STF o direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação do estudante, preponderando sobre a livre iniciativa, de modo a admitir a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito econômico podendo haver a intervenção do Estado na ordem econômica com vistas à promoção da justiça social.

O relator, ministro Eros Grau, assevera que é certo que a ordem econômica definida na Constituição de 1988 opta por um sistema que valoriza a livre iniciativa, todavia essa circunstância não legitima a afirmação de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais e que, havendo colisão entre princípios, prevalece o interesse da coletividade.

No caso, se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado membro a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto

---

<sup>63</sup> ADI1950/SP - Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC. Requeridos: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do Relator, ministro Eros Grau, para julgar improcedente a ação.

(arts. 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217, §3º, da Constituição). Ora, na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios do lucro e de acumulação de riqueza da empresa e o direito de acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio de complementar a formação dos estudantes, não apresenta maiores dificuldades.” (STF, 2006, p. 63).

Os ministros Marco Aurélio e Cézar Peluso divergem da posição adotada pela maioria dos ministros do STF, julgando pela procedência do pedido, entretanto, por fundamentos diferentes. Para Marco Aurélio a lei interfere na livre iniciativa, sem que o Estado apresente contrapartida, para ele o Estado estaria cumprimentando com o chapéu alheio.

Já para o ministro Cézar Peluso a norma estaria invadindo competência da União para legislar sobre direito civil, interferindo nos contratos e tabelando o valor da prestação dos contratos. O ministro cita como precedente a ADI 1007 na qual o STF não admitiu que fosse mudada a data de pagamento de contrato de mensalidade escolar. O ministro critica, inclusive, a argumentação adotada pela maioria dos ministros no que refere a competência concorrente, pois não vislumbra o cumprimento do §3º do art. 24. Para ele “não há nenhuma particularidade no Estado de São Paulo pela qual estudantes teriam alguma condição especialíssima ou singularíssima que justificasse essa exceção” (STF, 2006, p. 69).

Ranieri (2009) considera “notável” o contra-argumento apresentado pelo ministro Eros Grau (relator) às fundamentações do ministro Cézar Peluso, de que a meia entrada faz parte da cultura brasileira, o que foi acompanhado pelos ministros Carlos Britto e Sepúlveda Pertence “se há uma intervenção econômica de direito consuetudinário, no Brasil, é essa” (STF, 2006, p. 74).

A ADI 4060/SC pode ser considerada um marco em relação às competências concorrentes, pois demonstra o posicionamento tomado pelo Colegiado do STF de que quando for uma questão específica de interesse local ou estadual a Corte irá privilegiar a competência concorrente já que envolve circunstâncias peculiares das unidades da federação. O relator, antes de se debruçar sobre as teses jurídicas apresentadas, estabelece algumas premissas teóricas acerca do tema de fundo, especialmente da relação “nem sempre harmônica entre autonomia local e unidade nacional em um regime federativo” (STF, 2015, p. 7).

Luiz Fux busca demonstrar o “federalismo, pluralismo e a jurisprudência do STF”, para ele:

Em linhas gerais, o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade. Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração. (STF, 2015, p. 7).

Para Fux, o arranjo federativo brasileiro se mostra altamente centralizado, quase um federalismo nominal, e isso seria, sobretudo, por duas razões: a) a primeira seria de natureza jurídico-positiva, vez que a engenharia constitucional brasileira, ao promover a divisão de competências entre os entes da federação nos artigos 21 a 24, concentra muitas matérias sob a autoridade privativa da União; b) a segunda seria de índole jurisprudencial. Nesse aspecto, o ministro critica a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal no exercício do controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, na qual exacerba o “princípio da simetria” fazendo uma leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Para embasar seu voto, o relator se ampara no artigo “Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização” de Marco Aurélio Marraffon (2014), professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no qual procura evidenciar que existe uma tensão latente entre centralização e descentralização na própria dinâmica do regime federativo brasileiro, oscilando entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional em virtude das condições históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país em determinados períodos. E, também, em uma passagem do livro “Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho”, de Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, *apud* Luiz Fux, que ao prestigiar ideias, arranjos políticos, experimentos econômicos e sociais em algum estado ou município serviria como um teste, pois os riscos sociais assumidos por aqueles cidadãos seriam menores do que se fosse para todo o país. A experiência bem-sucedida poderia ser expandida para toda a federação, por isso que os governos estaduais são percebidos como “laboratórios da democracia”.

Nesse ponto, Luiz Fux demonstra uma postura que busca a ruptura de paradigma da Corte conclamando “a rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da

Constituição” (STF, 2015, p. 8). Para o relator não se pode perder de vista que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos o pluralismo político, e que a regra deve ser a liberdade de cada ente federativo em fazer suas escolhas institucionais e normativas, não devendo ser inflacionada a compreensão das normas gerais, pois afastaria a autoridade normativa dos entes regionais e locais.

Interessante observar a atitude do relator de ser propositivo, convocando a Corte a adotar nova postura, já que para ele, caso não haja necessidade evidente de uniformidade nacional na matéria, as iniciativas locais e regionais devem ser privilegiadas, e mesmo em caso de dúvidas que o STF atue em benefício da autonomia dos Estados e Municípios.

O voto, proferido pelo relator, fez com que os demais ministros o acompanhassem. O ministro Barroso relativizou, inclusive, jurisprudência do STF em relação ao vício de iniciativa como pode ser percebido em seu voto:

(...) eu ouvi com prazer e proveito o denso voto do eminente ministro Luiz Fux, que pretendo acompanhar. Eu tive alguma dúvida - não no tocante à competência do Estado, que essa não tive, e acho que o voto do ministro Fux demonstra com clareza inequívoca que a hipótese era de competência concorrente e legitimamente exercida -, a minha dúvida era um pouco quanto ao vício de iniciativa, porque a lei resultou de iniciativa parlamentar. Eu verifico, no entanto, que a lei está em vigor desde 1998, e, embora a jurisprudência da Corte seja no sentido de que a sanção não convalida o vício, eu verifico que o Estado de Santa Catarina veio à tribuna para defender a lei, que, a meu ver, é uma lei de conteúdo extremamente positivo. De modo que, à luz dessas circunstâncias, eu não vou me concentrar na questão do vício de iniciativa, que de resto ninguém invocou, e estou acompanhando integralmente o voto do ministro Luiz Fux. (STF, 2015, p.20).

O voto proferido pelo relator foi enaltecido pelos ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e pelas ministras Rosa Weber e Cármem Lúcia. Pela leitura dos votos que se seguiram é possível perceber um Colegiado que se uniu para reforçar a jurisprudência do STF no sentido de fortalecer as competências concorrentes buscando, inclusive, separar as leis nacionais e federais em um mesmo diploma como exemplificado pela ministra Cármem Lúcia citando a lei de licitações.

O ministro Celso de Mello afirma que o voto do relator “estimula reflexão necessária e essencial ao processo de reconstrução, ainda que por via jurisdicional, da ideia de Federação em nosso país” e que cabe ao STF, “no exercício legítimo de sua jurisdição constitucional, protagonizar esse processo” (STF, 2015, p. 30).

O ministro Gilmar Mendes considerou o precedente extremamente importante,

tanto pela matéria de fundo, quanto pela tese que dela resulta, ressaltando a necessidade de que o STF faça uma leitura crítica da relação federativa ambígua:

Então, a mim me parece que é importante que o Tribunal tente construir precedentes, como esses e outros, no sentido de assentar aquela ideia de que a adoção desse modelo de competência concorrente obriga a definição de normas gerais. E editar normas gerais não pode permitir a exaustão da matéria de que se cuida, sob pena de voltarmos - e parece que a gente acaba por mimetizar - ao modelo da Constituição de 67/69, da tal competência supletiva, em que a União poderia legislar exaustivamente e só nos vácuos poderia então... Então, a mim me parece que essa é uma questão importante no debate federativo. O próprio professor Konrad Hesse, chamando atenção para o modelo alemão, dizia: legislar sobre normas gerais não pode permitir que a União use dessa competência de forma exaustiva. E tem de deixar competência substancial para o estado-membro. Mas, infelizmente, até são poucos os casos em que os estados-membros vêm até esta Corte. E me lembro de um em que o governador Mário Covas, salvo engano, de São Paulo, questionava a Lei de Licitação, exatamente porque seriam normas gerais de licitação e acabou por exaurir todo o sistema. (STF, 2015, p. 23-24).

Por todos os fundamentos expressos na ADI 4060/SC, conforme relatado acima, o STF entendeu que o estado de Santa Catarina tem competência para fixar o número máximo de alunos em sala de aula com o fundamento na competência concorrente em matéria de educação.

O STF, no julgamento da ADI 2663/RS<sup>64</sup>, confirma os valores já fixados na ADI 4060/SC sobre sua percepção pluralista do federalismo brasileiro enfatizando a competência concorrente, ao prestigiar iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expresso e categórico impedimento constitucional.

Luiz Fux utiliza em sua argumentação parte do voto usado na ADI4060/SC no qual fez uma abordagem com premissas teóricas sobre questões envolvendo federalismo de cooperação, pluralismo e seus consectários fiscais. O relator considerou constitucional parte da lei que autoriza empresas a financiar bolsas para a formação superior de professores, fixando como contrapartida que os beneficiários prestem serviços de aperfeiçoamento e alfabetização a seus empregados.

O relator cita a jurisprudência do tribunal nas ADIs 682/PR, ADI3669/DF, 4060/SC como precedentes, envolvendo matéria educacional, sendo de competência

---

<sup>64</sup> ADI 2663/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do relator, ministro Luiz Fux, para julgar parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 11.743/2002 do Estado do Rio Grande do Sul, conferindo à decisão efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata do julgamento.

legislativa concorrente aos Estados-membros e ao Distrito Federal suplementá-las. Destaca-se na ementa do julgado o que foi decidido na ADI 4060/SC que para o plenário do STF: a) o princípio federativo exige o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, possibilitando novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal; b) cita como antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, a *prospective overruling*, que confere ao STF a possibilidade de rever decisões em matéria de competência legislativa, prestigiando as iniciativas regionais e locais, exceto nas hipóteses de ofensa expressa e inequívoca à norma Constitucional.

Por outro lado, o STF considerou inconstitucional o dispositivo que estabelece a possibilidade de concessão de benefício equivalente a 50% da bolsa em deduções de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pois os benefícios fiscais concedidos a empresas locais como contrapartida à adesão a programas de investimento e geração de emprego de natureza educacional, configuraria hipótese típica de exoneração conducente à “guerra fiscal”, vez que concedia de benefício fiscal sem a precedente deliberação dos estados e do Distrito Federal. No ponto, o ministro Marco Aurélio foi vencido, pois para ele não seria hipótese de guerra fiscal, mas mera contrapartida em norma de natureza educacional.

O Plenário modulou os efeitos da decisão para que tenha efeito a partir da publicação no Diário da Justiça eletrônico do STF da ata do julgamento, de forma a não prejudicar as empresas que tenham cumprido os requisitos previstos na lei.

#### **4.5 Considerações parciais**

A maneira como a distribuição de competências foi estabelecida no ordenamento jurídico vigente objetiva repartir tais competências e, ao mesmo tempo, agregá-las cooperativamente. Alçadas por uma finalidade comum, tais competências buscam a concretização de uma existência harmônica entre a União e os entes federativos. A expectativa é de que não exista antinomia entre as competências e os entes federados e que, concomitantemente, possibilite a concretização dos fundamentos, objetivos e finalidades expressos na Constituição.

O desenho federativo brasileiro, notadamente em matéria educacional, prevê um regime de colaboração entre os entes federados pelo qual os Estados-membros,



Distrito Federal e Municípios, não podem legislar em conflito com as diretrizes nacionais que são privativas da União. Tampouco a União pode interferir na atividade legislativa dos governos estaduais, Distrito Federal e governos municipais em temas relacionados às peculiaridades regionais/locais, competindo à União a edição de normas gerais. Sendo assim, para efetivar o direito à educação, a Constituição estabeleceu as competências de cada ente federado em matéria educacional, enfatizando a necessidade de coordenação de ações e uniformidade de certos interesses.

Isso, porque repartição de competências legislativas se traduz, em última análise, na autonomia das unidades federativas, pois manifesta a capacidade de editar as leis que vão reger suas organizações com independência e sem subordinação a outros entes autônomos, significando, em síntese, capacidade de autogoverno. Cada ente político na federação, em decorrência do poder constituinte originário expresso na Constituição Federal, tem competência para criar o direito que será aplicável à sua circunscrição. A invasão de competências de um ente federado no campo legislativo de outro tem como consequência a inconstitucionalidade da norma criada pelo ente incompetente.

O conteúdo das decisões em matéria educacional julgado pelo STF se apresenta com decisões unânimes e não unânimes. A unanimidade decisória pelo pleno do STF ocorreu nos casos que são de flagrante inconstitucionalidade ou constitucionalidade. Em relação à competência concorrente<sup>65</sup> observa-se que na ADI 682/PR<sup>66</sup> a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional possibilitava o exercício da competência suplementar aos estados e município para regular a matéria de modo diverso da legislação federal, ou seja, por isso o STF considerou a lei do estado do Paraná constitucional.

Com relação à criação de disciplinas, o STF unanimemente decidiu que à União compete definir o conteúdo curricular mínimo, não tendo competência de determinar como seria a execução de todos os conteúdos educativos em cada ente estadual ou distrital. As condições específicas de cada ente federado são de obrigação da pessoa política local e não da nacional. Sendo assim, as leis que dispõem sobre a inclusão

---

<sup>65</sup> As decisões são unânimes favorecendo a competência concorrente nas ADIs: 682/PR; 1991/DF; 3669/DF (nessas três ações a unanimidade ocorre no sentido da criação das disciplinas pelos estados-membros); 1627/DF; 4060/SC.

<sup>66</sup> Matrícula antecipada em classe da 1ª série regular do 1º grau, de crianças que vierem a completar 6 anos de idade até o final do ano letivo da matrícula.

de disciplinas nos currículos do estado de São Paulo e Distrito Federal foram consideradas constitucionais.

A ADI que dispõe sobre planos de carreira<sup>67</sup> foi decidida, posteriormente à ADI 4060/SC. Nela, os ministros decidiram com reforço ao princípio federativo – assumido pela Corte quando do julgamento da ADI 4060/SC – que a União não tem competência para definir prazos para a elaboração de Planos de Carreira dos Estados, pois invadiria a autonomia federativa dos Estados, sendo nessa parte considerada inconstitucional.

A ADI 1042/DF<sup>68</sup> também foi embasada no precedente da ADI 1007/PE (como se verá abaixo, precedente não unânime), a lei do Distrito Federal foi declarada inconstitucional, em virtude de ter disposto tangencialmente sobre educação ou direito do consumidor. A matéria versada na norma seria relativa aos contratos, tendo alcance geral, pois a União deve ditar normas aplicáveis a todo país, a fim de que um contrato não tenha particularidade normativa em determinado Estado-membro, outra particularidade em outro Estado-membro, ou, ainda, a possibilidade de estabelecerem normas diferentes sobre um mesmo tipo de contrato, tendo todo o fundamento da decisão baseado na teoria geral dos contratos do Direito Civil.

Curioso observar que em relação a tema semelhante em decisão conhecida<sup>69</sup>, posteriormente ao fechamento do banco de dados para a tese, o STF no julgamento da ADI 5462/RJ<sup>70</sup> considerou constitucional a restrição à cobrança de taxas por instituições particulares de ensino superior - fundamento diverso do adotado na ADI 1042/DF (Direito Civil) - com embasamento jurídico na ampliação da proteção do consumidor e do fortalecimento do federalismo centrífugo, exercício de competência suplementar em matéria de direito do consumidor pelo Estado-membro. Nesse recente julgamento, a ementa é taxativa de que “cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que

---

<sup>67</sup> ADI 1627/DF

<sup>68</sup> Dispõe sobre a cobrança de anuidades, mensalidades, taxas.

<sup>69</sup> Plenário, 11/10/2018.

<sup>70</sup> Lei proíbe a cobrança de taxa de repetência, taxa sobre disciplina eletiva e taxa de prova por parte das instituições particulares de ensino superior no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

garantam o imprescindível equilíbrio federativo” (STF, 2018, p.2). Na ADI 319/DF<sup>71</sup>, o STF considerou que não é inconstitucional norma que dispõe sobre critérios de reajustes das mensalidades das escolas particulares. O argumento utilizado pelo relator é de que o Estado pode intervir, por via legislativa, regulando a política de preços de bens e serviços, pois o poder econômico pode ser abusivo, visando ao aumento arbitrário dos lucros.

A ADI 1472/DF tratou mais diretamente sobre questões relacionadas ao direito civil, direito de propriedade, sendo considerada inconstitucional a lei do Distrito Federal que verse sobre estacionamento em áreas de instituições de ensino particulares.

Nas decisões não unânimes, parte dos ministros foi vencido em seu voto. A análise das teses vencidas, no estudo jurisprudencial, demonstra a possibilidade de um novo arranjo, pois muitas decisões do STF podem ser consideradas ambíguas, vez que não constituíram limites fechados na divisão de competências entre os entes federados.

Na análise dessas decisões, se percebe uma nebulosidade em relação às razões de decidir sobre os temas educacionais que são levados para julgamento da Corte, se seriam de direito civil, normas gerais (no âmbito da legislação concorrente) ou diretrizes e bases da educação, portanto, de competência privativa da União. Ou se seriam sobre educação e ensino, produção e consumo, direito econômico e, nesse caso, de competência concorrente aos Estados-membros e Distrito Federal. Essa situação se agrava ainda mais em relação à exploração da atividade educacional por entidades privadas.

Quando os requerentes foram as Confederações, o STF foi chamado a decidir sobre questões relacionadas à temática educacional em relação às instituições privadas: ADIs 1266/BA<sup>72</sup>, 1950/SP<sup>73</sup>, 4060/SC<sup>74</sup>, 1007/PE<sup>75</sup> e 1472/DF<sup>76</sup>. Nessas

---

<sup>71</sup> ADI 319/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Moreira Alves, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>72</sup> Adoção de material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos de ensino particulares de educação básica.

<sup>73</sup> Pagamento de meia entrada em casas de diversão, de espetáculos teatrais, músicas e circenses, em casas de exibição cinematográfica, praças esportivas e similares.

<sup>74</sup> Número máximo de alunos em sala de aula, condições materiais das instituições de ensino.

<sup>75</sup> Estipulação de data de vencimento das mensalidades escolares.

<sup>76</sup> Estabelecimentos privados de ensino.

ADIs, as questões levadas ao julgamento do STF versaram mais sobre aspectos relacionados ao direito econômico, direito civil, direito do consumidor, direito empresarial, que se entrelaçam com questões educacionais. A liberdade de ensino pela iniciativa privada faz com que o STF tenha que enfrentar questões atinentes ao domínio econômico em relação à livre iniciativa e a não intervenção do estado na economia. Nessas cinco ações, o STF privilegiou a competência concorrente dos Estados-membros em três ações<sup>77</sup>, e em duas<sup>78</sup> ele estabeleceu a competência da União. Os julgados demonstram divergência em relação à matéria proposta para julgamento pelo STF nas ADIs 1266/BA, 1950/SP e 1007/PE, sendo decidido, por maioria, reforçando a ausência de clareza no processo decisório.

Os fundamentos que embasam as ADIs 1007/PE e 1266/BA, ambas com relatoria do ministro Eros Grau, são muito semelhantes, mas as decisões são em sentidos contrários. O julgamento da ADI 1007/PE evidencia a imprecisão conceitual sobre qual a natureza jurídica dos serviços de educação que podem ser assim sintetizados: a) serviço público não privativo, cuja relação contratual é estabelecida com usuário do serviço público; b) objeto de consumo embarcando a relação consumidor e fornecedor de serviços e, portanto, merecedora da proteção do Estado; c) direito fundamental que envolve uma relação prestacional entre o cidadão e o Estado.

A discussão sobre a natureza jurídica dos serviços de educação volta na ADI 1266/BA: a) serviço público não privativo; b) são atividades ambivalentemente estatais e privadas, ou seja, mistamente públicas e privadas, porque admitem duas titularidades, os dois senhorios; c) atividade privada, imbricada com o direito à educação, sujeita a regulamentações públicas; c) educação como direito fundamental, o que legitima a atuação do Estado, no sentido de disciplinar essa prestação.

Como visto acima, com base nos mesmos fundamentos, a corte decidiu, no intervalo de quatro meses, com a mesma composição de membros<sup>79</sup>, em sentidos opostos, de que a estipulação de data de vencimento das mensalidades escolares é de competência privativa da União, tendo fundamento no Direito Civil. Já a adoção de

---

<sup>77</sup> Nas ADIs 1266/BA; 1950/SP; 4060/SC.

<sup>78</sup> Nas ADIs 1007/PE e 1472/DF.

<sup>79</sup> Composição ministros: Nelson Jobim (Presidente); Sepúlveda Pertence; Celso de Mello; Carlos Velloso; Marco Aurélio; Ellen Gracie; Gilmar Mendes; Cezar Peluso; Carlos Ayres Britto; Joaquim Barbosa; Eros Grau.

material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos de ensino particulares de educação básica, seria de competência concorrente, e as instituições particulares devem acatar na sua prestação as normas gerais de educação nacional, bem como, as dispostas pelo Estado-membro, já que a matéria é passível de regulação por parte desse.

No julgamento da ADI 1007/PE o ministro Marco Aurélio asseverou “Constatamos novos ares na Corte quanto à autonomia dos Estados-Membros” (STF, p. 26). Essa afirmação toma concretude com a ADI 4060/SC que demonstrou a mudança de paradigma no posicionamento tomado pelo Colegiado<sup>80</sup> do STF de que quando for uma questão específica de interesse local ou estadual, inclusive, relativa à educação e ao ensino, o STF tenderá a privilegiar a competência concorrente já que envolve circunstâncias peculiares de uma determinada unidade federada, pois envolve tipologias, conceituações, particularizadas num âmbito autônomo. Na ementa há, inclusive, a exemplificação de algumas situações: números de escolas colocadas à disposição da sociedade; a oferta de vagas para o ensino fundamental e médio; quantitativo de crianças em idade escolar; o número de professores em oferta, pois para o STF esses casos constituem, indubitavelmente, interesse de cada ente da federação.

Algumas ADIs<sup>81</sup> julgadas pelo STF versavam sobre piso salarial docente, e alguns preceitos foram estabelecidos por ele. Na ADI 120/AM o STF estabeleceu que não pode haver piso salarial múltiplo<sup>82</sup>. Nas ADIs 4375/ RJ e 4391/RJ é de competência do estado do Rio de Janeiro legislar sobre piso salarial como exemplo típico de exercício pelo ente federado da competência privativa delegada, considerando inconstitucional a possibilidade de os valores fixados na lei estadual serem aplicáveis, inclusive, aos trabalhadores com pisos salariais estabelecidos em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho inferiores<sup>83</sup>. Finalmente na ADI 4167/DF o STF decidiu, embora com bastante divergência, garantindo à União no âmbito do sistema federativo, a competência para legislar sobre piso salarial e carreira

---

<sup>80</sup> Composição: Ricardo Lewandowski; Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármem Lúcia; Dias Toffoli; Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso

<sup>81</sup> ADIs 120/AM; 4167/DF; 4375/RJ e 4391/RJ.

<sup>82</sup> A constituição do Estado do Amazonas previa a valorização dos profissionais do ensino com piso salarial profissional nunca inferior a três vezes o piso salarial dos funcionários públicos estaduais.

<sup>83</sup> Para o STF a inclusão da expressão “que o fixe a maior” extrapola os limites da delegação legislativa advinda da Lei Complementar nº 103/2000, violando, assim, o art. 22, inciso I e parágrafo único, da Constituição Federal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho.

docente em âmbito nacional.

Ainda sobre o tema remuneração o STF, por unanimidade, decidiu na ADI 4079/ES<sup>84</sup>, que é constitucional a modalidade de remuneração por subsídio para a carreira de magistério estadual no estado do Espírito Santo. Consta na ementa do julgado, que não viola a Constituição Federal, a lei que impede o transporte, para o regime de subsídios, das vantagens pessoais adquiridas no passado, na medida em que autoriza os servidores a se manterem no sistema anterior e a optarem, em qualquer tempo, pela incidência do novo regime. A lei garante aos próprios servidores, anteriores ao regime de subsídios, a decisão de optar, a qualquer tempo, pelo regime mais benéfico, não havendo redução forçada da remuneração ou violação ao direito adquirido. Já na ADI 4013/TO<sup>85</sup>, o STF decidiu sobre o reajuste dos subsídios que foi alterado por norma<sup>86</sup> antes de ter sua entrada em vigor. Para a ministra Cármen Lúcia<sup>87</sup>, como a lei já tinha conferido aumentos dos valores remuneratórios, que estavam postergados no tempo, não se poderia cogitar em expectativa de direito, porque o direito já foi adquirido, não podendo ser reduzido pelo legislador, pois a diminuição dos valores legalmente instituídos configuraria redução de vencimentos, e no nosso sistema constitucional a regra é pela irredutibilidade.

A análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo STF aprofundou os elementos em torno do debate sobre a organização da educação brasileira no que se refere às competências legislativas e seu desenho federativo revelando a falta de nitidez, tanto dos entes federados, quanto do STF em relação aos limites e possibilidades no modo como se organizam e exercem suas atribuições e competências. Cabe ressaltar que o próprio desenho federativo das competências legislativas dificulta a separação do que são consideradas Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional, normas gerais de educação e a suplementação conferida aos

---

84 ADI 4079/ES - Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Requeridos: Governador do Estado do Espírito Santo/ Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Roberto Barroso, para julgar improcedente a ação.

85 ADI 4013/TO - Requerente: Partido Verde. Requeridos: Governador do Estado do Tocantins/ Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

86 Leis tocaninenses nº. 1.866/2007 e 1.868/2007.

87 A ação foi julgada por 6x5 a tese vencida admitia a redução, pois os servidores detinham apenas uma simples.

expectativa de direito de ter modificado o valor de seus subsídios a partir de 1º de janeiro de 2008; não eram ainda detentores do direito subjetivo de percebê-los. O aumento ainda não fazia parte da esfera jurídica dos servidores, pois ainda não era vigente.

Estados-membros e ao Distrito Federal, em relação a educação e ensino.

Todavia, de modo geral, observa-se que entre equívocos, avanços e retrocessos o Supremo Tribunal Federal, em matéria educacional, exerce inegável papel de formular o desenho das políticas públicas educacionais no território brasileiro.

## 5. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O CHEFE DO PODER EXECUTIVO

### 5.1. Apresentação

No capítulo 4 foi demonstrado que a distribuição de competências legislativas em matéria educacional, tendo em vista a finalidade do pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, deve ser feita de acordo com o âmbito de atuação de cada ente federativo e com a interface com os demais entes, isso em decorrência do regime de colaboração.

Este capítulo tem como objetivo compreender como o STF julgou as ações envolvendo as competências do chefe do Poder Executivo. Essa compreensão se faz relevante e merecedora de destaque porque após a análise de conteúdo das ADIs, verificou-se que em 32 das 80 ADIs o STF julgou matérias que versavam sobre atribuições do chefe do Poder Executivo, ou seja, em 40% das ocorrências.

O capítulo se estrutura em 3 seções, além dessa apresentação. A seção 5.1 apresenta as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, nas quais o STF fundamentou sua decisão na competência legislativa atribuída pela constituição ao chefe do Poder Executivo. A atividade legislativa<sup>88</sup> desenvolve-se por meio do processo legislativo que em linhas gerais pode ser compreendido como o instrumento pelo qual o Estado positiva o direito criando as normas jurídicas. A iniciativa legislativa é o ato que inaugura o processo legislativo e consiste na capacidade atribuída pela constituição a alguém ou algum órgão para apresentarem projetos para a criação de uma lei. A constituição reservou ao chefe do poder executivo a iniciativa de leis sobre determinados temas<sup>89</sup>. Após a análise das ADIs, foram feitas as categorizações,

---

<sup>88</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

<sup>89</sup> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



envolvendo a competência legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo e elas foram assim agrupadas: a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração; regime jurídico de servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; b) matéria orçamentária; c) criação de órgãos públicos; organização e funcionamento da administração pública.

A seção 5.2 aborda as Ações Diretas de Inconstitucionalidade envolvendo a temática das eleições para cargos de direção de instituições públicas de ensino e para os cargos de reitor e vice-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, demonstrando a interpretação constitucional limitadora feita pelo STF sobre o alcance das expressões gestão democrática e autonomia universitária em relação à nomeação para cargo em comissão<sup>90</sup>.

O capítulo se encerra demonstrando que a jurisprudência do STF fortalece os governadores estaduais, com fundamento no federalismo simétrico, impedindo a atividade criativa do poder legislativo dos estados.

## **5.2. Leis de iniciativa privativa do chefe do poder executivo**

A Constituição Federal de 1988 prevê<sup>91</sup> a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República para a apresentação de projetos de lei que disponham sobre: a) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Nesse sentido, a Constituição Federal vincula rigidamente as matérias relacionadas nos vários incisos do art. 61 à iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo.

Embora a Constituição Federal de 1988 preveja a competência legislativa privativa do Presidente de República, a jurisprudência do STF sedimentou o entendimento de ser cláusula da reserva de iniciativa, inserida no art. 61, §1º da CF/1988, corolário do princípio da independência e separação dos poderes, e, por isso, de observância imperativa pelos Estados-membros. De tal modo que os Estados-membros devem reconhecer os princípios constitucionais de observância obrigatória

---

<sup>90</sup> Art. 37. (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>91</sup> Art. 61 §1º, II, alíneas a e c.

nas linhas básicas do processo legislativo federal, em tudo aquilo que se referir à dinâmica de equilíbrio dos Poderes, ou que possa atingir a independência e a harmonia entre eles.

Nesse sentido, para o STF, os governadores estaduais, com observância aos preceitos federais, detêm a prerrogativa exclusiva para deflagrar o processo legislativo atinente à criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração, regime jurídico de servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, tudo isso decorre de capacidade de auto-organização e a de autogoverno. Observa-se que dentro da competência para dispor sobre cargos públicos está necessariamente contida a de regular a forma e as condições para seu provimento e efetivação, já que tais aspectos são inerentes e indissociáveis à organização do Estado-membro.

Após a análise de conteúdo das ADIs, verificou-se que 14<sup>92</sup> ADIs tratavam de leis que dispunham sobre a criação de cargos, aumento de remuneração e servidores públicos (regime jurídico<sup>93</sup>, provimento de cargos e aposentadoria) nas quais, as leis questionadas, não se observaram a competência legislativa conferida ao chefe do poder executivo, pois o processo legislativo foi iniciado pelo poder legislativo estadual. Das 14 ADIs, 11 foram julgadas em decisão unânime dos membros do Colegiado. As ADIs 864/RS<sup>94</sup> e 4211/SP<sup>95</sup> foram decididas pela maioria dos membros do STF. Todas as ações tiveram como requerentes governadores estaduais e como requeridas as assembleias estaduais ou a câmara legislativa, no caso do Distrito Federal.

---

<sup>92</sup> ADIs: 89/RJ; 249/RJ; 546/RS; 665/DF; 700/RJ; 864/RS; 1487/SC; 1895/SC; 2115/RS; 2305/ES; 2801/RS; 2806/RS; 3177/AP; 4211/SP.

<sup>93</sup> Na ADI 938/BA, o STF decidiu que o regime de tempo integral com dedicação exclusiva, é condição inerente à investidura do professor nele enquadrado, por isso que a Lei nº 6317/1991 não pode excluir certa percentagem de docentes deste regime. ADI 938/BA - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado da Bahia/ Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Octavio Gallotti, para julgar procedente a ação.

<sup>94</sup> ADI 864/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente a ação.

<sup>95</sup> ADI 4211/DF - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Teori Zavascki, para julgar procedente a ação.

As ADIs 89/MG<sup>96</sup> e 249/RJ<sup>97</sup> versam sobre os atos dos dispositivos constitucionais transitórios das constituições estaduais dos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. As demais ADIs versam sobre leis estaduais.

Na ADI 89/MG<sup>98</sup> o STF julgou como sendo inconstitucional normas que versavam sobre uma série de dispositivos transitórios que cuidavam de situações de setores do serviço público do Estado. Em relação ao campo educacional elas dispunham sobre: a) transferência definitiva para órgão ao qual estava servindo à data da Constituição; b) enquadramento ou reenquadramento, no quadro permanente de servidores do Estado de servidores da Secretaria de Educação e de Delegacia Regional de Ensino; c) restabeleciam os cargos de Regente de ensino, professor, orientador educacional, supervisor pedagógico, inspetor escolar e administrador educacional, deixados por servidores que passaram ao quadro permanente, possibilitando a esses o retorno, independentemente de vagas nas escolas estaduais, com todos os direitos e vantagens anteriormente adquiridos; d) enquadramento na categoria de inspetor escolar a pessoa que na data da Assembleia Constituinte Estadual estivesse no exercício mencionado do cargo como convocado.

O STF, na ADI 249/RJ, julgou como sendo inconstitucional o art. 75 e seu parágrafo único do ADCT do Estado do Rio de Janeiro que assegurava a inclusão, em quadro suplementar, dos professores que trabalhavam sob o regime de subvenção, percebendo vencimentos e vantagens idênticos aos professores do quadro permanente, sendo considerada inviável a inclusão, em quadro de pessoal do serviço público, de professores pertencentes a instituições particulares de ensino.

Nelas observa-se a discussão sobre o Poder Constituinte conferido aos Estados-membros, o denominado poder constituinte decorrente, assegurado aos entes federativos que é uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinada disposta na Lei Fundamental. O ministro-relator, Ilmar Galvão, esclarece, todavia que:

É certo, por outro lado, que essa limitação não pode ir ao ponto de desfigurar

---

<sup>96</sup> ADI 89/MG - Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerida: Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

<sup>97</sup> ADI 249/RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Neri da Silveira, para julgar procedente a ação.

<sup>98</sup> Ver nota de rodapé nº 96.

o próprio Estado federativo como entidade autônoma, como aconteceria se se exigisse do Constituinte Estadual observância indiscriminada das normas da Constituição Federal. (STF, 1993, p.82)

Nas ADIs 89/MG<sup>99</sup> e 249/RJ<sup>100</sup> surge a argumentação sobre o poder conferido aos Estados-membros para elaborarem suas respectivas Constituições, que não se traduziria na cópia dos dispositivos da Constituição Federal, tendo, por certo, a exigência de observância dos princípios. Isso porque o art. 25 da CF dispõe que os Estados se organizarão pelas Constituições que adotarem, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal. As assembleias legislativas foram legitimadas pelo art. 11 do ADCT/1988, a elaboração de normas constitucionais dos seus respectivos estados, ou seja, aquelas que traçam esquemas gerais de estruturação do Estado e atribuições de órgãos, entidades ou institutos que o integram. No voto do ministro Paulo Brossard há um lamento em relação ao papel ocupado pelos Estados-membros e uma admissão de culpa em relação à postura decisória centralizadora do STF:

Lastimo que os Estados Brasileiros não tenham usado de sua autonomia no sentido de experimentar, novas técnicas de organização, limitando-se a repetir, ociosamente, preceitos da Constituição Federal, quando mais útil seria que experiências novas fossem tentadas. Mas não posso deixar de registrar que a orientação do Supremo Tribunal, desde 46, tem sido particularmente centralizadora, e tem fulminado muitos preceitos locais por não reproduzirem normas federais. (STF, 1993, p. 93).

---

<sup>99</sup> Ver nota de rodapé n° 96.

<sup>100</sup> Ver nota de rodapé n° 97.

As ADIs 546/DF<sup>101</sup>, 665/DF<sup>102</sup>, 864/RS<sup>103</sup>, 2115/RS<sup>104</sup>, 2801/RS<sup>105</sup>, 3177/AP<sup>106</sup> foram consideradas inconstitucionais pelo STF, pois elas tratavam de matérias que envolviam o regime jurídico de servidores públicos, remuneração, aumento de despesas, respectivamente: a) vencimentos do magistério público do Distrito Federal; b) aumento de despesa, determinando a contagem do tempo de serviço prestado ao magistério público e transformações de cargos públicos; c) movimento grevista considerado como de efetivo exercício para todos os efeitos legais; d) direito a opção pelo regime de 40 horas semanais de trabalho por membros do magistério público estadual com acréscimo de 100% nos vencimentos; e) fixação de prazo para que o poder executivo encaminhasse projeto de lei dispendo sobre a política salarial; f) ampliação das hipóteses de recebimento de gratificação para professores estaduais que estavam vinculados ao sistema de ensino modular da Secretaria de Estado da Educação.

As ADIs 700/RJ<sup>107</sup>, 1487/SC<sup>108</sup> foram julgadas inconstitucionais, pela unanimidade dos membros do STF, pois elas versam sobre aposentadoria, respectivamente: a) aposentadoria de professores em razão de exercício de atividades penosas, insalubres ou perigosas serão consideradas para efeito de cálculo dos triênios incorporados aos proventos, como se em atividade estivessem; b) majoração de proventos de aposentadoria.

---

<sup>101</sup> ADI 564/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente a ação.

<sup>102</sup> ADI 665/DF - Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente a ação.

<sup>103</sup> Ver nota de rodapé n° 94.

<sup>104</sup> ADI 2115/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

<sup>105</sup> ADI 2801/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Gilmar Mendes, para julgar procedente a ação.

<sup>106</sup> ADI 3177/AM - Requerente: Governador do Estado do Amapá. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar procedente a ação.

<sup>107</sup> ADI 700/ RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Mauricio Corrêa, para julgar procedente a ação.

<sup>108</sup> ADI 1487/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente a ação.

O STF considerou, também, inconstitucional, na ADI 1895/SC<sup>109</sup>, as normas de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação, uso dos espaços físicos, recursos humanos e materiais do Estado de Santa Catarina e seus municípios na organização do sistema de ensino.

Na ADIs 2305/DF<sup>110</sup> o STF por unanimidade considerou inconstitucional lei que criava cargos públicos na secretaria de Estado da Educação.

Na ADI 4211/SP<sup>111</sup> o STF, por maioria, considerou inconstitucional a implantação do programa estadual de saúde vocal em benefício de professores da rede estadual de ensino, pois, ao instituir um benefício funcional, alterava o regime jurídico dos servidores. Além disso, a lei criava atribuições e responsabilidades para a Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde<sup>112</sup>. O ministro Edson Fachin foi voto vencido na ação, para ele o vício de iniciativa deveria passar por algumas ponderações:

...com a devida vênia do Relator, acho que a questão do vício de iniciativa é um tema que, talvez, de qualquer sorte, por algumas razões, quer teóricas e práticas, mereceria uma determinada ponderação. Ademais, trata-se aqui também de norma protetiva da saúde do trabalhador. É um tema com o qual esse Plenário tem ainda, certamente, um encontro por conta de um conjunto de questões que estão pautadas para o exame dessa matéria, mas eu ficaria na reafirmação da tese da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa neste caso, inclusive por razões orçamentárias. (STF, 2016, p.12).

Nas ADIs 546/DF<sup>113</sup>, 700/RJ<sup>114</sup>, 2305/ES<sup>115</sup>, 2801/RS<sup>116</sup>, 3177/AP<sup>117</sup> o STF consagrou o entendimento de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, todavia o poder de emenda não é ilimitado, e devem observar determinados requisitos: a) vedação ao aumento da

---

<sup>109</sup> ADI 1895/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sepúlveda Pertence, para julgar procedente a ação.

<sup>110</sup> ADI 2305/ES - Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, para julgar procedente a ação.

<sup>111</sup> Ver nota de rodapé n° 95.

<sup>112</sup> Violando o art. 84, II e IV da CF/88.

<sup>113</sup> Ver nota de rodapé n° 101.

<sup>114</sup> Ver nota de rodapé n° 107.

<sup>115</sup> Ver nota de rodapé n° 110.

<sup>116</sup> Ver nota de rodapé n° 105.

<sup>117</sup> Ver nota de rodapé n° 106.

despesa prevista no projeto de lei<sup>118</sup> b) a emenda deve guardar estrita pertinência temática com a matéria originalmente encaminhada ao legislativo pelo executivo; c) digam respeito a matéria que também é de iniciativa privativa daquela autoridade.

Nas ADIs, acima, observa-se o posicionamento invariável do STF sobre a inconstitucionalidade das normas organizatórias dos cargos e servidores públicos da educação - que regulam os direitos e deveres a eles relativos – quando o processo legislativo foi iniciado pelo Poder Legislativo estadual. Para o STF é imperioso a obediência ao princípio básico da iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo sobre tais matérias.

A Constituição Federal de 1988 prevê a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República para a apresentação de projetos de lei que disponham matéria tributária e orçamentária<sup>119</sup>. As Adis 103/RO<sup>120</sup>; 550/MT<sup>121</sup>; 820/RS<sup>122</sup> e 4102/RJ<sup>123</sup> versam sobre matéria tributária e orçamentária, no campo educacional, sendo possível perceber a jurisprudência do STF em relação à temática. As 4 ADIs foram ajuizadas pelos governadores dos seus estados contra as respectivas assembleias legislativa, pois as normas foram iniciadas pelas assembleias legislativas estaduais. Somente a ADI 820/RS foi decidida pela maioria dos membros do STF, as demais foram pela unanimidade.

Na ADI 103/RO<sup>124</sup> o STF considerou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Rondônia que previa a aplicação de investimentos por meio de convênios com municípios de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos nesses

---

<sup>118</sup> Para o STF a atuação dos membros das Assembleias Legislativas estaduais acha-se submetida, no processo de formação das leis, ao art. 63, I, da Carta Magna, que veda o oferecimento de emendas parlamentares das quais resulte aumento da despesa prevista nos projetos de exclusivo poder de iniciativa do Governador.

<sup>119</sup> Art. 61, §1º, II, “b”.

<sup>120</sup> ADI 103/RO - Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>121</sup> ADI 550/MT - Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar improcedente a ação.

<sup>122</sup> ADI 820/RS -Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar procedente a ação.

<sup>123</sup> ADI 4102/RJ- Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>124</sup> Vide nota de rodapé nº 121.

arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado à educação e saúde, porque a norma permitia a destinação de verba orçamentária, sem iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual. Para o STF ofende o princípio orçamentário da não vinculação da receita de impostos, que é de observância obrigatória para todos os entes da Federação, não somente a União, mas também aos Estados e Municípios.

Na ADI 820/RS foram declaradas inconstitucionais a Lei 9723/1992 e o § 2º do art. 202<sup>125</sup> da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que disciplinavam a aplicação de 10% (dez por cento) dos recursos destinados à educação na manutenção e conservação das escolas públicas estaduais. A maioria dos ministros do STF, além do vício de iniciativa privativa do chefe do poder executivo, considerou que houve vinculação de impostos a uma despesa específica, afrontando ao disposto nos artigos 165, inciso III e 167, inciso IV da CF/1988.

Os ministros Carlos Britto e Sepúlveda Pertence foram votos vencidos. Para o ministro Carlos Britto “assegurar uma política pública de manutenção e conservação de escolas estatais é uma das mais elementares condições materiais objetivas para a eficácia de qualquer sistema oficial de ensino” (STF, 2007, p. 81). O ministro Sepúlveda Pertence tece uma crítica ao caráter centralizador da Constituição Federal e da Jurisprudência do STF, afirmando que vai acabar aderindo à tese de um jurista fluminense propondo a eliminação das constituições estaduais, por inutilidade.

Na ADI 4102/RJ<sup>126</sup>, o governador do Estado do Rio de Janeiro alegava a inconstitucionalidade de alguns dispositivos<sup>127</sup> da constituição estadual que vinculavam receitas tributárias a setores da política educacional<sup>128</sup>. Nas razões de

---

<sup>125</sup> A constituição estadual do Rio Grande do Sul, no art. 202, dispõe que o Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

<sup>126</sup> Ver nota de rodapé n° 123.

<sup>127</sup> ARTS. 309, § 1º, 314, Caput e §§ 2º e 5º, e art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro.

<sup>128</sup> a) destinação anual, pelo poder público, à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual nunca inferior a 6% (seis por cento) da receita tributária líquida, que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente; b) aplicação, pelo Estado, anualmente, nunca menos de 35% (trinta e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%); c) distribuição dos recursos públicos assegurando a prioridade ao ensino obrigatório, nos termos dos planos nacional e estadual de educação, com a garantia de um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial; d) os recursos federais transferidos ao Estado para aplicação no ensino de 1º grau serão distribuídos entre o Estado e os Municípios na exata proporção entre o número de matrículas na rede oficial de 1º grau de cada um e o número total de matrículas na rede pública estadual e municipal e repassados integralmente aos municípios no mês subsequente ao da transferência feita pela União; e) destinação, anual, à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ, 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício.



decidir, a maioria<sup>129</sup> do STF considerou que as restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. O ministro Luís Roberto Barroso, apesar de votar com a maioria pela parcial procedência da ação, apresenta um incômodo com a jurisprudência tradicional do STF que restringe a capacidade criativa do Estado-membro:

Presidente, eu fiz uma breve reflexão sobre esse assunto que reconduz a uma discussão que nós temos adiado - e que, possivelmente, vamos adiar desta vez também -, a propósito do limite das competências dos Estados-membros e, sobretudo, das competências do poder constituinte derivado dos Estados-membros. A jurisprudência do Supremo tradicional aplica também ao poder constituinte estadual as restrições quanto à iniciativa que, no modelo federal, se impõem para a criação de leis ordinárias. Eu, sem ainda me posicionar frontalmente, tenho um certo desconforto com essa jurisprudência, porque acho que ela engessa a criatividade dos Estados - já tenho falado isso aqui, o Ministro Gilmar, recentemente, também voltou a esse ponto -, que seria um pouco experimentalismo federativo e democrático no âmbito dos Estados (STF, 2014, p.28).

O ministro Gilmar Mendes também acredita que é necessário reinventar esse modelo. Para Celso de Mello as decisões do STF privilegiam o modelo federal, com forte centralização espacial do poder, em detrimento da autonomia dos Estados-membros. Ele defende a reconstrução, por via jurisdicional, de um modelo mais autêntico de federalismo, reduzindo o elevado coeficiente de federalidade, de modo a conferir “às unidades federadas maior liberdade decisória quanto às prerrogativas institucionais que compõem o núcleo essencial de sua própria autonomia constitucional” (STF, 2014, p.37).

O ministro Barroso provoca debate sobre tema delicado envolvendo a obtenção de recursos pelas universidades públicas. Ele exemplifica como essa obtenção poderia ser feita, com a realização de consultorias, parcerias com instituições privadas, e até mesmo com a doação de ex-alunos. “Essa ideia de que ficar pendurado no Estado é progressista, é um equívoco ficar pendurado no Estado é a coisa mais reacionária que existe. De modo que as universidades, na sua autonomia, deveriam ser capazes de gerar receita” (STF, 2014, p. 29). No ponto, ele foi seguido pelo

---

<sup>129</sup> O Ministro Marco Aurélio foi vencido, pois ele considerava todos os dispositivos inconstitucionais, para ele o princípio básico é único, a iniciativa do chefe do Poder Executivo quanto à lei orçamentária e a Constituição prevê a possibilidade de vinculações de receitas decorrentes de impostos e não a obrigatoriedade em si.

ministro Luiz Fux “Mas, realmente, as universidades poderiam perder um pudor. Na verdade, elas podem ser subsidiadas para ter uma biblioteca melhor, um corpo de ensino melhor” (STF, 2014, p. 30). E, continua:

Inclusive, numa roda de colegas - porque, certamente, o Professor Barroso não gosta mais da UERJ do que eu, porque sou mais antigo lá - chegou-se até a imaginar um professor ingressando numa sala de aula com algum símbolo de algum patrocínio para poder dar aula, coadjuvando a universidade pública. O que não é nada de estranho, porque, por exemplo, a Constituição Federal estabelece que a saúde é um dever do Estado e um direito de todos e, logo abaixo, permite que ela seja coadjuvada pela iniciativa privada. De sorte que, realmente, esse pudor não tem o menor sentido. Estou inteiramente de acordo. Podemos inclusive trabalhar num projeto de PPP para a UERJ, que neste caso, não está sendo favorecido. (STF, 2014, p. 30).

Para o ministro Barroso é um equívoco entender que a relação entre o mercado, a sociedade e a universidade ferem a autonomia universitária. Para ele, o que não pode é ser afetada a liberdade de cátedra. “Portanto, o patrocinador da sala ou do auditório pode ser quem for, desde que o professor conserve a sua independência de pensar livremente, inclusive criticando alguma coisa relacionada a ele” (STF, 2014, p. 31). O ministro Luiz Fux não via problema algum em entrar em uma sala patrocinada pelo McDonald’s. A possibilidade de a universidade pública angariar recursos também foi defendida pelo ministro Gilmar Mendes que expressou que em algum momento, o tribunal vai precisar ter uma compreensão mais ampla sobre o ensino superior gratuito.

As ADI 103/RO<sup>130</sup>, 820/RS<sup>131</sup> e 4102/RJ<sup>132</sup> demonstraram que a jurisprudência do STF está consolidada no sentido de serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias.

As ADIs 550/MT<sup>133</sup> e 4102/RJ versavam, respectivamente, sobre: a) destinação de 2% (dois por cento) da receita tributária do Estado do Mato Grosso à Fundação de Amparo à Pesquisa daquele estado; b) a fixação de percentual de 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio

---

<sup>130</sup> Ver nota de rodapé n° 120.

<sup>131</sup> Ver nota de rodapé n° 122.

<sup>132</sup> Ver nota de rodapé n° 123.

<sup>133</sup> Ver nota de rodapé n° 121.

de Janeiro. Os governadores alegavam que os textos normativos restringiriam a competência do Poder Executivo para livremente elaborar as propostas da legislação orçamentária, retirando-lhe a plenitude da iniciativa dessas leis, já que obrigam a permanente destinação de dotações a fins preestabelecidos e a entidades pré-determinadas. Para o STF os dispositivos conformam-se ao art. 218, § 5º, da CF/1988 que estabelece que é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

A Constituição Federal de 1988 prevê, ainda, a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República para a apresentação de projetos de lei que disponham sobre criação de órgãos públicos<sup>134</sup> e, também, a competência privativa para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos<sup>135</sup>. Isso porque a atribuição de criação ou extinção é do Congresso nacional, conforme o artigo 48, inciso XI, da CRFB/88.

Pertencem a essa classificação 6 (seis) ADIs<sup>136</sup> julgadas pela unanimidade dos membros do Colegiado do STF. Todas as ações tiveram como requerentes governadores estaduais e como requeridas as assembleias estaduais.

Na ADI 2329/AL<sup>137</sup> o STF considerou inconstitucional a lei alagoana<sup>138</sup> que criava o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pela rede pública e privada do Estado de Alagoas e consignava a sua coordenação e orientação à Secretaria de Educação de Alagoas. Para o STF a lei alterava a atribuição da Secretaria Estadual de Educação e somente o governador do estado poderia ter deflagrado o processo legislativo. Para a ministra Cármen Lúcia o modelo federativo adotado no Brasil acolhe a simetria dos modelos federal e estadual para os princípios constitucionais:

A Constituição brasileira erige, em seu art. 1º, o princípio federativo, que explicita o espaço constitucional de autonomia de cada estado e assegura aos entes federados, para cumprimento desse princípio a competência

---

<sup>134</sup> Art. 61 §1º, II, alíneas e.

<sup>135</sup> Art. 84, II, alínea a.

<sup>136</sup> ADIs: 2329/AL; 2417/SP; 2654/AL; 2806/RS; 3750/SP; 3792/RN.

<sup>137</sup> ADI 2329/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da relatora, min. Carmen Lúcia, para julgar procedente a ação.

<sup>138</sup> Lei 6153/2000.

privativa. Em seu art. 25, a Constituição autoriza os Estados-membros a se organizarem segundo suas respectivas constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais. (STF, 2010, p. 159).

A relatora expressa em seu voto que apesar de louvável a iniciativa da Assembleia Legislativa de Alagoas, não podia deixar de declarar a inconstitucionalidade formal da lei, devido ao compromisso com a Constituição que determina os meios e os modos de agirem os órgãos públicos. Nesse sentido ela foi acompanhada pelo ministro Ayres Britto: “o conteúdo da lei é bom, é de boa inspiração, mas há um aspecto de ordem técnica que não pode ser suplantado e que diz respeito ao procedimento no plano, portanto, da formação da lei” (STF, 2010, p.168).

O STF declarou na ADI 2417/SP<sup>139</sup> inconstitucional a lei<sup>140</sup> paulista que alterava a denominação e atribuições da delegacia de ensino, tendo como fundamento, a competência privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à administração pública, assim como a ADI 2329/AL, o princípio da simetria justificava essa interpretação.

Para o STF é inconstitucional a Emenda Constitucional 24/02 do Estado de Alagoas que dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação - órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo - conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho.

Os fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade são: a) iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, pois a disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local; b) afronta ao princípio da separação dos Poderes, ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, criando modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal, resultando, portanto,

---

<sup>139</sup> ADI 2417/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Maurício Corrêa, para julgar procedente a ação.

<sup>140</sup> Lei 10539/2000.

em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

A ADI 2806/RS<sup>141</sup> declarou inconstitucional lei<sup>142</sup> do estado do Rio Grande do Sul que tratava da adequação das atividades do serviço público estadual e dos estabelecimentos de ensino público e privados aos dias de guarda das diferentes religiões professadas no estado. Para o STF a lei que assegurava ao aluno, o direito de requerer, à instituição de ensino, pública ou privada, em que estiver matriculado, que as provas e os exercícios escolares não lhes sejam aplicados em dias considerados de guarda pela religião de que for adepto violaria a disposição que assegura privativamente ao chefe do poder executivo estadual a organização e o funcionamento da administração estadual. Para o ministro Sepúlveda Pertence a lei traz implicações maiores:

Pergunto: seria constitucional uma lei de iniciativa do Poder Executivo que subordinasse assim o andamento da administração pública aos “dias de guarda” religiosos? Seria razoável, malgrado fosse a iniciativa do governador, acaso crente de alguma fé religiosa que faz os seus cultos na segunda-feira à tarde, que todos esses crentes teriam direito a não trabalhar na segunda-feira e pedir reserva de outra hora para o seu trabalho? É desnecessário à conclusão, mas considero realmente violados, no caso, princípios substanciais, a partir do “*due process*” substancial e do caráter laico da República. (STF, 2003, p. 367).

O STF considerou inconstitucional a lei<sup>143</sup> paulista que dispunha sobre a criação dos Centros de Educação Musical no Estado de São Paulo. Os fundamentos para declaração de inconstitucionalidade na ADI 3750/SP<sup>144</sup> são: a) regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública; b) ofensa ao princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgãos da administração pública. O ministro Edson Fachin, Relator, ampara seu voto no princípio da simetria segundo o qual reconhece a aplicação das limitações ao poder legislativo constantes da Constituição

---

<sup>141</sup> ADI 2806/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

<sup>142</sup> Lei 11830/2002.

<sup>143</sup> Lei 10555/200.

<sup>144</sup> ADI 3750/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Edson Fachin, para julgar procedente a ação.

Federal aos demais entes da federação. Para o Relator, embora o art. 61 da CF/1988 preveja literalmente hipótese de iniciativa da Presidência da República, o STF tem estendido pela jurisprudência desta Corte aos demais entes federativos.

Finalmente na ADI 3792/RN<sup>145</sup> o STF considerou inconstitucional a lei<sup>146</sup> do Estado do Rio Grande do Norte que impunha a obrigação de a Universidade desse Estado prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Segundo a lei a universidade estadual desempenharia, obrigatoriamente, por intermédio de seus alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente hipossuficientes.

A declaração de inconstitucionalidade teve como fundamentos: a) violação à regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual, pois determinava novas atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos, para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública e para a Polícia Civil; b) ofensa à autonomia universitária<sup>147</sup> - assegurada à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas - ferindo a autonomia administrativa, financeira e didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado.

O STF também modulou os efeitos da decisão, no sentido de dar-lhe eficácia *ex nunc*, ou seja, somente teria validade a partir da data da publicação da ata do julgamento da ADI 3792/RN, sendo considerado válido tudo quanto já praticado. O ministro Marco Aurélio, vencido neste ponto, se manifestou contra a modulação, para ele:

Toda vez que o Tribunal modula uma decisão a envolver a inconstitucionalidade de ato normativo, estimula as inúmeras Casas Legislativas a partirem para a inconstitucionalidade de interesse, para o lançamento no cenário jurídico, apostando na passagem do tempo, de diplomas inconstitucionais, em conflito com a Carta Federal. A modulação implica dizer que essa mesma Carta, até a data atual, não esteve em vigor. Ou seja, não seria o documento contido no ápice da pirâmide das normas

---

<sup>145</sup> ADI 3792/RN - Requerente: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do relator, min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

<sup>146</sup> Lei 8.865/06.

<sup>147</sup> Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio das suas funções.

jurídicas. Preciso lembrar não haver apenas o Congresso Nacional legislando. Tem-se 27 Assembleias Legislativas e aproximadamente 5.500 Câmaras de Vereadores a fazê-lo. (STF, 2016, p.20)

As ADIs analisadas demonstram inequivocamente o posicionamento do STF em relação à competência constitucional conferida ao chefe do poder executivo sobre a criação de leis que disponham sobre a criação de secretárias e órgãos públicos e, também, sobre a organização e funcionamento da administração pública. O STF assentou jurisprudência no sentido de que afrontam o art. 61, §1º, inc. III, alínea e, da CF/1988 leis de iniciativa do Poder Legislativo que procedam a alterações na estrutura ou nas atribuições de secretarias estaduais, tendo por fundamento o princípio da simetria.

### **5.3 Nomeação e exoneração para cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração**

A Constituição Federal de 1988 estabelece<sup>148</sup> que não viola a regra do concurso público o provimento de cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, desde que destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Ou seja, o provimento nesse tipo de cargo independe de concurso público e pressupõe a provisoriedade de seu ocupante.

O STF foi chamado a decidir em 8 (oito) ADIs<sup>149</sup> sobre eleições. Com exceção da ADI 51/RJ<sup>150</sup> que versava sobre eleição para reitor e vice-reitor, as demais tratavam do sistema eletivo, pela comunidade escolar, para escolha de dirigentes dos estabelecimentos de ensino público.

Na ADI 123/SC<sup>151</sup> o STF inaugurou o entendimento que se seguiu em todas as demais ADIs no sentido de que as normas locais que permitem eleição de dirigentes em entidades escolares ofendem a iniciativa do chefe do Poder Executivo para prover os cargos de livre nomeação e exoneração.

---

<sup>148</sup> Art. 37, II da CF/1988.

<sup>149</sup> ADIs: 51/RJ; 123/SC; 490/AM; 573/SC; 578/RS; 606/PR; 640/MG; 2997/RJ.

<sup>150</sup> ADI 51/RJ - Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator min. Paulo Brossard, para julgar procedente a ação.

<sup>151</sup> ADI 123/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Carlos Velloso, para julgar procedente em parte a ação.

A maioria dos integrantes do STF consideraram normas que versem sobre eleições, flagrante ofensa à competência privativa do chefe do Poder Executivo na direção da administração pública competindo a ele a livre nomeação para investidura em cargos comissionados. Apesar de, em tese, estar consolidada a jurisprudência da Corte, os votos do ministro Marco Aurélio, e Sepúlveda Pertence sustentam posicionamento diferente, devido a interpretação que fazem do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.<sup>152</sup>

O ministro Marco Aurélio enfatiza a forma federativa da República e explica que os Estados-membros possuem autonomia governamental e competência legislativa concorrente para legislar sobre educação. Esclarece ainda que:

Sob o ângulo do inciso II do artigo 37 da Carta Federal, verifica-se a remessa à lei, isso quanto às nomeações para cargo em comissão, como são os de diretor e vice-diretor de escola pública. A premissa básica do preceito para que se tenha como livre a nomeação e exoneração é justamente a previsão em lei. Quanto ao artigo 84, incisos II e XXV, da Constituição Federal, nota-se que do provimento e extinção de cargos pelo Chefe do Poder Executivo a de ocorrer sempre na forma da lei. Pois bem, no caso dos autos na própria Constituição do Estado previu-se seleção competitiva interna para o exercício do cargo comissionado de Diretor e de Vice-Diretor de escola pública homenageando, de maneira pedagógica, o mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para a liderança, a capacidade de gerenciamento e a prestação de serviço no estabelecimento por 2 anos, pelo menos (...) Senhor Presidente, há de conferir-se algum sentido à Federação, caminhando-se para a flexibilidade, de modo a reconhecer-se aos Estados federados certa independência normativa. (STF, 1997, p.3-4).

Na ADI 51/RJ<sup>153</sup> a Resolução 2/88 do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que dispõe sobre eleição do Reitor e do Vice-Reitor<sup>154</sup> daquela autarquia federal, foi considerada pela unanimidade dos ministros do STF como inconstitucional. As teses contrapostas apresentadas na ADI versavam sobre a autonomia universitária<sup>155</sup> *versus* a competência reservada ao presidente da República, de prover os cargos públicos federais e do Congresso Nacional de editar leis relativas ao serviço público federal e a diretrizes e bases da educação.

Embora não conste no banco de dados e não haja decisão do plenário do STF, o tema sobre a nomeação de reitores e vice-reitores nas universidades federais está

---

<sup>152</sup> Art. 206, VI da CF/1988.

<sup>153</sup> Ver nota de rodapé n° 150.

<sup>154</sup> Recentemente o STF está julgando.

<sup>155</sup> Art. 207 da CF/1988.



novamente sendo julgado em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6565<sup>156</sup>. O ministro Edson Fachin, Relator, votou <sup>157</sup> para garantir que se respeite a autonomia universitária e siga a lista tríplice de candidatos encaminhada pelas instituições, após consulta às comunidades acadêmicas. Para o relator a indicação do Presidente da República não pode atender a agendas políticas ou servir como mecanismo de fiscalização. Segundo o voto do ministro, a indicação deve: a) considerar nomes que figurem na respectiva lista tríplice; b) respeitar integralmente o procedimento e a forma da organização da lista pela instituição universitária; c) recair sobre o docente indicado em primeiro lugar na lista.

Como observado acima, o tema das eleições para escolha de dirigentes de estabelecimentos públicos de ensino foi recorrente no STF e encontra-se pacificada a jurisprudência no sentido de ser inconstitucional. Todavia, o mesmo raciocínio não se aplica no caso dos reitores das universidades públicas federais. Nesse sentido, o campo jurisprudencial encontra-se em aberto.

#### **5.4 Considerações parciais**

A Constituição Federal prevê um extenso rol de atribuições que são privativas do Presidente da República. Uma questão fundamental que envolve a iniciativa privativa encontra-se na possibilidade de seu titular decidir como e quando agir com as matérias que lhe foram atribuídas, exercendo um juízo de conveniência e oportunidade.

A educação sendo um direito subjetivo e dever do Estado, exige para sua concretização uma efetiva atuação do chefe do Poder Executivo, já que a ele incumbe executar as ações e planos educacionais.

Nas ADIs estudadas neste capítulo, a existência de vício formal de iniciativa, em deflagrar o processo legislativo, privativo do Presidente da República, e exigência de observância à sistemática adotada pela Constituição Federal são fundamentadas, na jurisprudência do STF, como decorrência do princípio da simetria. Muito embora tal princípio não seja explícito na constituição, o STF o utiliza para determinar que o poder legislativo dos Estados-membros e do Distrito Federal siga totalmente o modelo

---

<sup>156</sup> ADI 6565/ DF. Não consta na base de dados, pois o acórdão data em 2020.

<sup>157</sup> Em 9/10/2020.

de organização e a relação entre os poderes determinadas no âmbito federal. Todavia, nas decisões não unânimes, os votos vencidos apresentavam uma possibilidade de interpretação diferente do texto constitucional, e o STF, em todas as ações, optou pela uniformização dos preceitos que se aplicam ao Presidente da República em relação à ordenação jurídico-institucional com os governadores.

Na jurisprudência do STF, a criação de cargos públicos e o modo como eles serão providos nas instituições públicas de ensino, o aumento da remuneração dos servidores que atuam na área da educação, bem como os direitos e deveres a eles atribuídos, as situações que envolvem a organização administrativa do Estado-membro e as eleições para direção de estabelecimentos públicos de ensino ficam, sistematicamente, ao encargo do Poder Executivo, já que se referem à gestão da administração pública e a seu orçamento.

Em relação às matérias atribuídas pela Constituição ao chefe do Poder Executivo, percebe-se que o STF interpreta os dispositivos constitucionais considerando que os governadores estaduais, responsáveis pela gestão da coisa pública, têm conhecimentos mais aprofundados do que os das assembleias legislativas e a câmara do Distrito Federal. Nesse sentido, a margem de atuação do poder legislativo dos estados e Distrito Federal fica ainda mais restrita recaindo maior ênfase na sua função fiscalizatória. Com as suas decisões, o STF fortalece as atribuições dos governadores, fundamentando-se nas prerrogativas constitucionais atribuídas ao Presidente da República e no argumento do dever de resguardar o equilíbrio entre os poderes.

## 6. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NOS CARGOS PÚBLICOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

### 6.1 Apresentação

A Constituição Federal de 1988, no art. 37, inciso II, dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público. A obrigatoriedade do concurso público é imprescindível instrumento de efetivação dos princípios constitucionais, norteadores da administração pública, como os da igualdade, impessoalidade, moralidade, porque confere aos cidadãos o acesso a cargos públicos, em condições de igualdade (STF, 2011).

Uma das formas de efetivação do princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, se traduz com a exigência do concurso público, já que ele veda a concessão de privilégios a alguns ou a dispensa de tratamento discriminatório ou arbitrário a outros (STF, 2001).

As exceções à regra do concurso público estão taxativamente previstas na Constituição Federal: a) nomeação para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração<sup>158</sup>; b) contratações por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público<sup>159</sup>.

Os casos de contratação para o atendimento de necessidade temporária e/ou de excepcional interesse público trazem a garantia de que, diante de contingências incomuns, em relação à prestação dos serviços públicos, serão admitidas contratações provisórias para seu atendimento imediato e temporário, e, portanto, inviável a realização dos concursos públicos. Essa possibilidade decorre da existência de situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada é temporária, não justificando a criação de cargo ou emprego público, ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público exige que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade por não haver tempo hábil para realização de concurso (MELLO, 2005).

Na área educacional, várias ADIs, envolvendo a violação ou não da regra do concurso público, foram submetidas para julgamento pelo STF. Neste capítulo foi feita

---

<sup>158</sup> Art. 37, II, da CF/1988 (mencionado no capítulo 5).

<sup>159</sup> Art. 37, IX da CF/1988.

a análise sobre as situações nas quais o STF declarou a inconstitucionalidade por violação à regra do concurso público<sup>160</sup>. Todavia, em alguns casos, o Supremo admitiu a constitucionalidade de algumas leis que tratavam de contratações temporárias em que era alegada pelos requerentes a ofensa à regra do concurso público.

Desse modo, a análise realizada neste capítulo visa a compreender como a jurisprudência do STF, em matéria educacional, vem tratando o tema do concurso público buscando respostas sobre: quantas, quais e sobre o que versam as ADIs que o STF julgou como violação ou não à regra do concurso público? Quais as hipóteses em que para o STF pode haver contratação temporária de pessoal no serviço público? Quais são os requisitos que o STF entende como válidos para a contratação temporária?

O capítulo se estrutura em 3 seções, além desta introdução. Na seção 6.2 são demonstradas as situações nas quais o STF considerou que violavam a regra do concurso público. A seção 6.3 apresenta os casos nos quais o STF admitiu a possibilidade de contratação temporária. Nas considerações parciais observa-se que alguns estados fazem uso da morosidade no julgamento das ações pelo STF, e o decurso do tempo faz concretizar situações jurídicas envolvendo as contratações irregulares pelos Estados-membros de modo que o STF se vê compelido a modular os efeitos da decisão.

## **6.2 Jurisprudência do STF sobre situações envolvendo servidores ou contratação de pessoal no campo educacional que violam o princípio do concurso público**

Nesta seção serão analisadas as ADIs<sup>161</sup> nas quais o STF julgou situações que considerou que violam o princípio constitucional do princípio público. As ADIs consideraram os casos que versavam sobre estabilidade excepcional conferido pelo art. 19 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e, também, situações nas quais o STF entendeu que não se encaixavam nas hipóteses de contratação temporária e/ou de excepcional interesse público. Cinco ADIs foram declaradas inconstitucionais

---

<sup>160</sup> Nas ADIs 89/MG; 249/RJ, 1241/RN, a declaração de inconstitucionalidade se fundamenta, além da violação, ao princípio do concurso público no vício de iniciativa conferido privativamente ao chefe do Poder Executivo art. 61, §1º, II, 'c', da CF/1988, tema tratado no capítulo 5 desta Tese.

<sup>161</sup> ADIs 89/MG; 249/RJ; 336/SE; 980/DF; 1241/RN; 3116/AP; 3649/RJ; 4125/TO; 4876/MG.

pela unanimidade dos membros do STF por violarem a regra do concurso público; duas foram consideradas inconstitucionais pela maioria dos membros do STF; e, ainda, outras duas foram consideradas unânimes na parte da violação da regra do concurso público, mas não na modulação dos efeitos da decisão, como se verá abaixo.

A exigência de concurso público para a investidura em cargo público é requisito constitucional. Entretanto, o constituinte inseriu no art. 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para servidores que estavam em exercício há pelo menos cinco anos da data da promulgação da Constituição de 1988, sendo assim, eles se tornaram estáveis.

Essa estabilidade é excepcional e a norma constitucional apenas beneficiou aquelas pessoas que estavam no serviço público à época da promulgação da Constituição Federal de 1988 com cinco anos de serviço. A estabilidade conferida por essa norma não implica a chamada efetividade, que depende de concurso público, nem com ela se confunde, porque possibilita o direito de permanência no serviço público sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional, ou aos benefícios que sejam privativos dos integrantes da carreira. O servidor estabilizado não é titular do cargo que ocupa, gozando apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da CF (STF, 2014).

A jurisprudência do STF firmou o entendimento sobre a impossibilidade de as normas locais, constitucionais ou ordinárias, criarem formas diversas e mais abrangentes de estabilidade no serviço público, o que pode ser percebido nas ADIs 1241/RN<sup>162</sup> e 4876/MG<sup>163</sup> que versavam sobre a estabilização de servidores contratados apenas temporariamente.

A Lei nº 6697/1194 do Rio Grande do Norte, contestada na ADI 1241/RN, assegurava a permanência no cargo dos servidores da Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte admitidos em caráter temporário, entre o período de

---

<sup>162</sup> ADI 1241/RN - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

<sup>163</sup> ADI 4876/MG - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais/ Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente em parte a ação.

8 de janeiro de 1987 a 17 de junho de 1993, sem a prévia aprovação em concurso público, tornando ainda sem efeitos os atos de direção da universidade que, de qualquer forma, importassem em exclusão desses servidores do quadro de pessoal.

Já a Lei Complementar nº 100/2007<sup>164</sup> do Estado de Minas Gerais, contestada na ADI 4876/MG, o inciso, II, do art. 7º tornou titulares de cargo efetivo os estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

Percebe-se que as leis contestadas nas ADIs 1241/RN e 4876/DF ampliaram significativamente o conteúdo do art. 19 do ADCT da CF/1988. Na ADI 1241/RN, o ministro Marco Aurélio entendeu que existia uma inconstitucionalidade conveniente, porque quando a Constituição Federal de 1988 já estava em pleno vigor há seis anos é que foi editada a referida lei. Já a norma mineira conferia efetivação e não somente a estabilidade excepcional.

As ADIs 89/MG<sup>165</sup>, 249/RJ<sup>166</sup> abordam dispositivos do ADCT das Constituições dos seus respectivos estados, respectivamente: a) os dispositivos da Constituição de Minas Gerais<sup>167</sup> contemplavam hipótese de transferência indiscriminada de servidores - funcionário público efetivo que estava em desvio de função podia ser enquadrado no cargo para o qual presta serviço mediante opção, bem como era garantido ao servidor convocado para a função de inspetor escolar a possibilidade de efetivação nesse cargo exercido precariamente; b) o dispositivo da Constituição do Rio de Janeiro<sup>168</sup> que permitia a inclusão, em quadro de suplementar da Secretaria de Educação, de professores subvencionados<sup>169</sup>, recebendo vencimentos e vantagens iguais aos professores efetivos. O STF considerou tais situações inconstitucionais já que os profissionais contratados não haviam realizado concurso público ou se eram efetivos poderiam ser enquadrados, sem prestar concurso, no cargo que trabalhavam em desvio de função.

---

<sup>164</sup> Artigo 7º da Lei Complementar nº 100/2007 do Estado de Minas Gerais.

<sup>165</sup> ADI 89/MG - Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerida: Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

<sup>166</sup> ADI 249/RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do relator, min. Neri da Silveira, para julgar procedente a ação.

<sup>167</sup> Arts. 21, 27 e 33 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

<sup>168</sup> Art. 75 e parágrafo único da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>169</sup> Os professores subvencionados não são servidores públicos, mas que exerciam magistério em instituições particulares, com subvenção do Estado.

Na ADI 336/SE<sup>170</sup> o STF julgou como inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Sergipe<sup>171</sup> que determinava o enquadramento de professores estatutários, com cargo de nível médio, possuidores de qualquer curso de nível superior, para exercerem cargos públicos efetivos de nível superior. Os ministros Marco Aurélio e Carlos Britto foram votos vencidos. Para o ministro Marco Aurélio o dispositivo apenas “homenageia essa categoria tão sofrida que é a dos professores, cogitando a simples mudança de nível” (STF, 2010, p.53).

O STF considerou inconstitucional, no julgamento da ADI 980<sup>172</sup>, dispositivo previsto no ADCT da lei orgânica do Distrito Federal<sup>173</sup> que autorizava os professores originários da União, Estados e Municípios a opção por serem aproveitados na Fundação Educacional do DF, sem realizar concurso.

O STF definiu o entendimento de que há circunstâncias<sup>174</sup> que obrigam a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que essas situações desobrigam o gestor público, por permissão constitucional, de realizar um concurso público para a contratação temporária. Todavia, para o STF, a contratação temporária não pode ser um meio de burlar a regra constitucional que determina a realização de concurso público para o provimento de cargos e empregos públicos.

A contratação temporária<sup>175</sup> de pessoal para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público, com a prestação de serviços públicos permanentes, como é o caso da educação, também foi objeto de decisão nas ADIs

---

<sup>170</sup> ADI 336/SE - Requerente: Governador do Estado de Sergipe. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do relator, min. Eros Grau, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>171</sup> Art. 274 da Constituição do Estado do Sergipe.

<sup>172</sup> ADI 980/DF - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Menezes Direito, para julgar procedente a ação.

<sup>173</sup> Art. 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

<sup>174</sup> Elas serão tratadas na seção 6.3 deste capítulo.

<sup>175</sup> Art. 37 IX da CF/1988.

ADI 3116/AP<sup>176</sup>, 3649/RJ<sup>177</sup>, 4125/TO<sup>178</sup>. Nas decisões, o STF assentou o entendimento pela inconstitucionalidade das leis<sup>179</sup> que permitiam ao Poder Executivo a contratação temporária de pessoal e/ou a permissão de prorrogações das contratações de serviços públicos, na “área da educação”, de maneira ampla, tendo em vista que tais leis, autorizavam a contratação temporária sem a especificação das hipóteses que poderiam ser desempenhadas por agentes contratados temporariamente.

A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade<sup>180</sup>, para resguardar a segurança jurídica, foi aplicada em casos semelhantes - ADIs 1241/RN, 3649/RJ, 4125/TO, 4876/MG - de modo a dar efeitos prospectivos à decisão, que somente produziria efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, nomeação e posse de novos servidores, evitando-se, assim, prejuízo à prestação do serviço público educacional que não seria interrompido.

Percebe-se, em várias passagens nos votos dos ministros, um incômodo com a modulação dos efeitos nas questões envolvendo as contratações que desrespeitam a regra do concurso público. Na ADI 1241/RN o ministro Edson Fachin manifesta o desconforto causado com a modulação dos efeitos em relação à dimensão prospectiva. Entretanto, para ele, como a ação foi proposta em 1995, e somente foi indicada para a pauta pelo relator em 2011, modular os efeitos da decisão trariam um mínimo de segurança jurídica. Já o ministro Luiz Fux se manifestou indignado com a ação: “parece-me tratar de um autêntico trem da alegria, para entrar servidores no serviço público sem concurso. Pronto, essa frase diz tudo” (STF, 2016, p.27). Para o ministro Marco Aurélio, na ADI 4876/MG:

Não se pode simplesmente apostar na morosidade da Justiça e, passados vinte e um anos da edição da lei, dar-se o dito pelo não dito e placitar-se

---

<sup>176</sup> ADI 3116/AP - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Amapá/Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

<sup>177</sup> ADI 3649/RJ - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Luiz Fux, para julgar procedente a ação.

<sup>178</sup> ADI 4125/TO - Requerente: Partido Social da Democracia Brasileira. Requeridos: Governador do Estado de Tocantins/ Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

<sup>179</sup> ADI 3116/AP, Lei nº 765/2003; ADI 3649/RJ, Lei nº 4599/2005; ADI 4125/TO, Lei nº 1950/2008

<sup>180</sup> Art. 27 da Lei nº 9.868/99.



situação jurídica, surgida em 2007 – e a Carta da República é de 1988 –, escancaradamente contrária à Carta da República. Por isso, digo que, no Brasil, precisamos, Presidente, de um banho de ética! Não precisamos de mais leis, de mais emendas constitucionais; precisamos de homens, principalmente homens públicos, que observem o arcabouço normativo em vigor. Fico perplexo quando me defronto com situações como essa, Presidente! (STF, 2014, p. 32).

Nas ADIs 1241/RN<sup>181</sup> e 4876/MG<sup>182</sup> o STF ressalva dos efeitos da decisão os servidores que já estivessem aposentados e aqueles que, até a data de publicação da ata dos julgamentos, tivessem preenchido os requisitos para a aposentadoria. Em relação à modulação dos efeitos, o ministro Marco Aurélio, manifesta sempre posicionamento contrário, como se percebe na passagem abaixo:

Mas há mais quanto à modulação: não podemos – creio e estou convencido – dar o dito pelo não dito; não podemos, mediante esse instituto maleável quanto à higidez das normas jurídicas, criar duas castas de servidores: aqueles que foram beneficiados pelo preceito estadual e que não alcançaram, no período, tempo para a aposentadoria, e os outros, também beneficiados, que a alcançaram. Quanto a estes, por meio de ato do Supremo, há como que o endosso da prática. E este Tribunal sempre se pronunciou no sentido da inconstitucionalidade. (STF, 2016, p. 29).

A Lei Complementar 100/2007, do Estado de Minas Gerais, tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição de 1988. Os dispositivos da norma disciplinavam situações específicas e diversas entre si, a controvérsia residia na inconstitucionalidade do art. 7º<sup>183</sup> da LC nº 100/2007 que tornou titulares de cargos efetivos, em razão da natureza permanente para a função que tinham sido admitidos, os servidores que na data da publicação da lei se enquadravam em algumas das hipóteses da LC do art. 7º. Na ADI 4876/MG, o STF considerou inconstitucional, por violarem as regras do concurso público, as seguintes

---

<sup>181</sup> Vide nota de rodapé nº 162.

<sup>182</sup> Vide nota de rodapé nº 163.

<sup>183</sup> Art. 7º Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 2002, os servidores em exercício na data da publicação desta lei, nas seguintes situações: I - a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado; II - estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República; III - a que se refere o caput do art. 107 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993; IV - de que trata a alínea 'a' do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos até 16 de dezembro de 1998, desde a data do ingresso; V - de que trata a alínea 'a' do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos após 16 de dezembro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data do ingresso.

situações: a) trabalhadores regidos pela CLT que ingressaram nos quadros públicos, sem o respectivo concurso, ocupantes de cargos efetivos na administração direta, em autarquias ou fundações públicas<sup>184</sup>; b) tornou titulares de cargo efetivo os estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT da CF/1988<sup>185</sup>; c) efetivaram em cargos públicos todas as pessoas designadas, desde julho de 1990 até 31 de dezembro de 2006, para o exercício de “função pública” nos cargos de professor, para regência de classe, especialista em Educação e serviçal<sup>186</sup>.

### **6.3 Jurisprudência do STF sobre contratações temporárias no campo educacional que não violam o princípio do concurso público**

O artigo 37, IX da CF/1988 representa a segunda<sup>187</sup> hipótese de flexibilização do princípio do concurso público reconhecida como legítima pela constituição para a contratação temporária pela Administração Pública brasileira. Porém, a Constituição conferiu ao legislador de cada um dos entes federados o encargo de desenvolver o conteúdo, atribuindo-lhes, para tanto, competência normativa para definir as situações de necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Lei nº 11639/2000<sup>188</sup> do estado do Rio Grande do Sul foi questionada na ADI 2583/RS<sup>189</sup>, porque passou por emenda parlamentar incluindo dispositivos<sup>190</sup> que estabeleçam o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo para realização de

---

<sup>184</sup> Inciso I, do art. 7 da LC nº 100/2007 de MG.

<sup>185</sup> Inciso II, do art. 7 da LC nº 100/2007 de MG.

<sup>186</sup> Incisos IV e V, do art. 7 da LC nº 100/2007 de MG.

<sup>187</sup> A primeira é a que se refere aos cargos em comissão, art. 37, V, da CF/1988.

<sup>188</sup> Introduz modificação na lei nº 11.126, de 9 de fevereiro de 1998, que implanta plano de desenvolvimento e valorização do ensino público estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

<sup>189</sup> ADI 2583/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lucia, para julgar improcedente a ação.

<sup>190</sup> Art. 19 (...) § 5º - O cadastro de contratações temporárias será reclassificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano. § 6º - O Governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicação locais, informando sobre o prazo e os órgãos públicos onde os candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações Temporárias. § 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no Cadastro. § 8º - O Governo do Estado disponibilizará na página oficial da internet as seguintes informações relativas ao Cadastro de Contratações Temporárias, por coordenadoria, município e disciplina: I - nome dos candidatos por ordem de classificação; e II - titulação/habilitação apresentada.

inscrições no cadastro de contratações temporárias daquele estado. A ministra Carmém Lúcia entendeu que as emendas parlamentares não dispuseram sobre as matérias relacionadas à competência legislativa privativa atribuída ao chefe do Poder Executivo<sup>191</sup>, pois não disciplinavam a matéria afeta à contratação temporária ou aumento de remuneração ou proventos. Para a ministra, a lei gaúcha definiu o procedimento administrativo a ser adotado na efetivação das inscrições no cadastro das contratações temporárias.

Nas ADIs 3237/DF<sup>192</sup>, 3247/MA<sup>193</sup>, 3721/CE<sup>194</sup> o STF firma o entendimento de que a natureza permanente de algumas atividades públicas, como as desenvolvidas na área da educação, “não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira” (STF, 2014, p. 1). Para os ministros, nas situações em que a Constituição Federal confere ao legislador a possibilidade de dispor sobre situações de relevância autorizadas da contratação temporária de servidores públicos, é necessário que a lei demonstre quais são essas situações e que adeque a limitação às hipóteses de exceção ao dispositivo constitucional da obrigatoriedade do concurso público.

Na ADI 3237/DF<sup>195</sup>, a unanimidade dos ministros do STF entendeu que, quando o legislador fixou as situações autorizadas<sup>196</sup> da contratação de professores substitutos, a Lei nº 8745/1993 não veiculou normas genéricas, não sendo desprovida de preocupação com as hipóteses específicas de contratação temporária no âmbito das universidades públicas federais e voltava sua atenção para hipóteses concretas capazes de ocasionar prejuízo ao corpo docente.

---

<sup>191</sup> Art. 61, §1º, inciso II, alínea I C da CF/1988.

<sup>192</sup> ADI 3237/DF - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>193</sup> ADI 3247/MA - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Maranhão/ Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Min. Carmen Lúcia, para julgar procedente, em parte, a ação.

<sup>194</sup> ADI 3721/CE - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Ceará/ Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Teori Zavascki, para julgar procedente, em parte, a ação.

<sup>195</sup> Vide nota de rodapé nº 192.

<sup>196</sup> Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: IV - admissão de professor substituto e professor visitante, § 1º A contratação de professor substituto a que se refere o inciso IV far-se-á exclusivamente para suprir a falta de docente da carreira, decorrente de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória. Lei nº 8745/1993.

A constitucionalidade do dispositivo<sup>197</sup> da Lei maranhense nº 6.915/1997, questionada na ADI 3247/MA<sup>198</sup>, teve como resposta da maioria do STF a interpretação conforme a Constituição Federal, para que a literalidade da norma não pudesse ser usada pelo Poder Executivo como a possibilidade de escolha entre a realização de concurso e as contratações temporárias. O receio dos ministros era sobre a inexistência de "candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados" e que isso servisse de desculpa para a não realização do concurso público. Para a maioria dos ministros, a interpretação da lei seria a de que somente seria possível a contratação temporária se, após a realização de um concurso público, não satisfizesse o quantitativo de vagas. Para a ministra Cármen Lúcia:

Na educação, que é este caso específico – como eu dizia na ação que nós acabamos de julgar –, quando o aluno estiver em sala de aula, tem de ter o professor. Se o professor caiu, hoje, em casa e quebrou a perna, amanhã tem de ter um professor, e, por isso, pode haver a contratação temporária. No caso de professor concursado, efetivo, que tenha, por exemplo, de se afastar, como a mulher que esteja grávida, naquele período não se faz concurso porque o cargo está provido. Então, no caso da lei maranhense, o que se fixou expressamente como necessidade temporária foi a admissão de professores para qualquer um dos graus de ensino, desde que não existissem candidatos aprovados em concurso e devidamente habilitados no momento da necessidade. (STF, 2014, p. 21-22).

Na ADI 3721/CE<sup>199</sup>, os ministros do STF entenderam que são situações<sup>200</sup> eminentemente transitórias e que, portanto, podem ser supridas por profissionais contratados de modo precário: a) licença para tratamento de saúde; b) licença gestante; c) licença por motivo de doença de pessoa da família; d) licença para trato de interesses particulares; e) cursos de capacitação.

Já as hipóteses que previam: a) outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária; b) implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da

---

<sup>197</sup> Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da administração direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei. Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: (...) VII – admissão de professores para o ensino fundamental, ensino especial, ensino médio e instrutores para oficinas pedagógicas e profissionalizantes, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados.

<sup>198</sup> Vide nota de rodapé nº 193.

<sup>199</sup> Vide nota de rodapé nº 194.

<sup>200</sup> Tratadas na Lei Complementar nº 22/2000

população cearense, foram consideradas inconstitucionais por não especificar quais seriam essas situações.

Para o ministro, relator, Teori Zavascki:

...padece de generalidade manifesta, ao consentir, sejam as contratações temporárias utilizadas para remediar situações que se enquadrem no fluido título de “f) e outros afastamentos que repercutam em carência de natureza temporária”. A abertura desta cláusula permite todo e qualquer preenchimento, o que certamente não se compraz com o art. 37, IX, da CF, sem falar que, assim dispondo, acaba por delegar ao Administrador a tarefa – própria do legislador – de definir em concreto situações que legitimam a contratação temporária. (STF, 2016, p. 19).

O ministro Teori Zavascki afirma que as hipóteses de implementação de projetos educacionais, com vistas à erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense, não possuem qualquer marca de transitoriedade, porque “tais projetos representam diretrizes a serem ordinariamente perseguidas pela rede pública de educação básica em todo o país, constituindo a sua execução meta rotineira para o serviço público (STF, 2016, p.21). Entretanto, como existiam projetos desse tipo em curso no estado do Ceará, e a necessidade de evitar a descontinuidade em sua execução, e também, as dificuldades para se organizar concurso público para a área da educação básica, o STF modulou, para o futuro, os efeitos da decisão, estabelecendo o marco de 1 (um) ano após a publicação da ata do julgamento. Nesse ponto, o ministro Marco Aurélio foi vencido, pois não modulava os efeitos da decisão.

A ADI 3795/DF<sup>201</sup>, embora não trate especificamente do tema concurso público, aborda a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei nº 3769/2006 do Distrito Federal, que vedava a realização de processo seletivo para recrutamento de estagiários pelos órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal. A unanimidade dos ministros do STF, acompanhou o voto do ministro Carlos Britto, no sentido de que o estágio não pode ser visto como alternativa menos onerosa de suprir alguma carência de mão de obra nos quadros funcionais da Administração Pública, mas sim ser considerado uma experiência prática do que se aprende nos bancos escolares. Para o ministro não se pode exigir a realização de concurso público para recrutamento de estagiários, por não se tratar de arregimentação de pessoal para provimento de cargo efetivo ou

---

<sup>201</sup> ADI 3795/DF- Requerente: Governadora do Distrito Federal. Requeridos: Governador do Distrito Federal/ Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar procedente a ação

ocupação de emprego público. Para os ministros do STF não se pode proibir a Administração Pública de fazer processo seletivo para recrutar estudantes a título de estágio. Para o ministro Dias Toffoli, o vício seria de iniciativa, no sentido de que a Câmara Legislativa do DF não pode impor ao Poder Executivo a maneira como ele vai fazer a seleção dos estagiários, nesse sentido foi acompanhado pelo ministro Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

De acordo com as ADIs analisadas acima, a jurisprudência do STF demonstrou que a realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre ofende a exigência constitucional do concurso público.

#### **6.4 Considerações Parciais**

Conforme a Constituição Federal, para ocupar um cargo ou emprego público é necessário a aprovação em concurso público. Essa regra é fundamental para a administração pública porque garante a impessoalidade para a seleção dos servidores públicos, evitando-se, assim, privilégios ou favorecimentos de cunho pessoal. Desse modo, o concurso público revela-se como fonte democrática para a escolha dos servidores que vão desempenhar atribuições para o Estado, tendo como objetivo a moralização do serviço público, já que há planejamento e programação para a investidura nos quadros de pessoal da Administração Pública nas esferas Federal, estaduais e municipais.

No campo educacional, nas ADIs analisadas na seção 6.2, verificou-se que várias normas violavam a regra do concurso público, que admitiam a permanência e/ou prorrogação de pessoas admitidas a título precário nos quadros de pessoal dos estados. Nos julgados observa-se uma rígida interpretação jurisdicional favorecendo o postulado do concurso público.

O STF declarou inconstitucionais as leis, ordinárias ou constitucionais, que favoreciam de maneira ilegítima a investidura em cargos públicos de servidores, por intermédio de institutos que os ministros consideraram inconciliáveis com a exigência constitucional do concurso público. Em todas essas situações a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal repeliu a utilização dos institutos: a) da ascensão; b) da transferência e/ou transformação de cargos; c) da integração funcional; d) da transposição de cargo; e) da efetivação extraordinária no cargo; f) do acesso e aproveitamento (STF, 2014, p.19).

Os ministros do STF manifestam indignação em relação às manobras realizadas por alguns estados para manterem as irregularidades e a tentativa de regularizar a situação no quadro de servidores públicos efetivos de seus respectivos estados, burlando a regra do concurso público, como por exemplo, Minas Gerais manteve servidores “designados” em atividade por mais de uma década, quando, teoricamente, deveriam ficar cerca de um ano. Em seguida, editou a LC 100/2007 que tornou esses designados titulares de cargos efetivos. Para o ministro Dias Toffoli “o quadro de irregularidades é estarrecedor” (STF, 2014, p. 16).

As ADIs 4125/TO<sup>202</sup> e 4876/MG se destacam em relação as demais, pois a declaração de inconstitucionalidade das normas acarretaria o afastamento de milhares de pessoas contratadas de forma irregular. Verifica-se nos dados constantes na ADI 4125/TO que, aproximadamente, vinte e oito mil servidores eram ocupantes de cargos em comissão, considerando-se que todos os cargos foram preenchidos sem concurso público. A ministra Cármen Lúcia relata que mais da metade dos quadros ou cargos que compõem o Estado do Tocantins eram compostos por servidores que não se submeteram a concurso público. Já em Minas Gerais a situação envolvia noventa e oito mil servidores em situação funcional irregular.

Na ADI 4125/TO, percebe-se a indignação dos ministros com a situação vivenciada no estado de Tocantins, pois várias<sup>203</sup> Ações Diretas de Inconstitucionalidade estavam para julgamento do STF e dispunham sobre situações que permitiam contratações temporárias pelo estado. Quando as ações seriam submetidas a julgamento, houve a edição da Lei nº 1950/2008, demonstrando uma manobra do estado que tinha como pretensão de que aquelas ADIs não fossem julgadas, estando prejudicada a ação, já que havia sido editada nova lei tratando também de contratações temporárias. Em 2008, foi declarada a inconstitucionalidade daquelas ADIs e em 2010 o tribunal enfrentava novamente o julgamento envolvendo as contratações temporárias daquele estado.

Os ministros do STF, apesar de manifestarem dificuldade em relação à modulação dos efeitos, em várias ADIs, se viram compelidos a fazê-lo devido aos graves prejuízos que as declarações de inconstitucionalidade poderiam provocar,

---

<sup>202</sup> Vide nota de rodapé nº 178

<sup>203</sup> ADIs 3232/TO; 3983/TO; 3990/TO.

como por exemplo a interrupção da prestação de serviços educacionais em pleno ano letivo, bem como a demissão em massa das pessoas designadas.

O que se conclui por meio das ADIS 4125/TO e 4876/MG, é que mesmo após a Constituição de 1988, os estados Tocantins e de Minas Gerais optaram por editar leis que permitiam a permanência de pessoas em seus quadros de pessoal, na área da educação, com anos de desrespeito às exigências constitucionais.

Os estados de Tocantins e Minas Gerais<sup>204</sup>, valendo-se da morosidade no julgamento das ações pelo STF, bem como do decurso do tempo, tornaram possível a concretização de situações jurídicas envolvendo as contratações irregulares dos seus estados. Essas situações fazem com que haja a quebra de confiança do cidadão no texto Constitucional e, também, nas instituições, que em última análise prejudica a sociedade e a própria existência da democracia.

A ministra Cármen Lúcia chega a ponderar<sup>205</sup> que no controle de constitucionalidade o STF chegaria em um ponto que teria de trabalhar com a possibilidade de responsabilização daqueles que manifestamente editam leis inconstitucionais.

Em relação aos serviços típicos de carreira, serviços típicos imprescindíveis ao funcionamento do Estado e sua relação com as contratações temporárias, o STF firmou o entendimento de serem consideradas inconstitucionais as legislações que autorizam a contratações temporárias de formas abrangentes e genéricas que não especificam a contingência fática emergencial que pode dar ensejo a dispensa do concurso público (STF, 2016, p. 29). Para o STF algumas circunstâncias fazem com

---

<sup>204</sup> Na ADI 4876/MG a maioria do STF optou pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos seguintes termos: a) para, em relação aos cargos para os quais não havia concurso público em andamento ou com prazo de validade em curso, dar efeitos prospectivos à decisão, de modo a somente produzir efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, a nomeação e a posse de novos servidores, evitando-se, assim, prejuízo à prestação de serviços públicos essenciais à população; b) quanto aos cargos para os quais existia concurso em andamento ou dentro do prazo de validade (a exemplo do concurso público para preenchimento de vagas de professores na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais), a decisão deveria surtir efeitos imediatamente. Ficaram ainda ressaltados dos efeitos desta decisão; c) aqueles que já estavam aposentados e aqueles servidores que, até a data de publicação da ata deste julgamento, tivessem preenchido os requisitos para a aposentadoria, exclusivamente para efeitos de aposentadoria, o que não implicaria efetivação nos cargos ou convalidação da lei inconstitucional para esses servidores, uma vez que a sua permanência no cargo deve, necessariamente, observar os prazos de modulação descritos; d) os que foram nomeados em virtude de aprovação em concurso público, imprescindivelmente, no cargo para o qual foram aprovados; e e) a estabilidade adquirida pelos servidores que cumpriram os requisitos previstos no art. 19 do ADCT da Constituição Federal.

<sup>205</sup> ADI 4125/TO.



que na Administração Pública possam existir contratações temporárias: a) existir previsão legal dos casos; b) a contratação for feita por tempo determinado; c) tiver como função atender à necessidade temporária; d) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público (STF, 2014, p.1).

## **7 JURISPRUDÊNCIA DO STF E O DIREITO À APOSENTADORIA ENVOLVENDO OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**

### **7.1 Apresentação**

O tema aposentadoria, por si só, já enseja várias discussões. Isso porque, além da complexidade intrínseca envolvendo as regras sobre regime de Previdência - próprio ou regime geral da Previdência Social - tempo de contribuição, idade, sexo, etc., as mudanças legislativas fazem com que esse assunto se torne ainda mais delicado, porque envolve regras passadas, atuais, futuras e de transição.

Em relação aos profissionais que atuam na área educacional, o STF foi chamado a julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade envolvendo 3 (três) situações distintas: a) aposentadoria especial com tempo reduzido; b) impossibilidade de acumulação de proventos com vencimentos de cargos não acumuláveis; c) regime previdenciário estatuído em Emenda Constitucional.

Na seção 7.2 será demonstrado o posicionamento do STF envolvendo o tema da aposentadoria especial com tempo reduzido que diretamente se relaciona aos profissionais de educação, sendo eles os beneficiários diretos da norma. A seção demonstra a evolução da jurisprudência do STF de modo a incluir como beneficiários da aposentadoria especial os profissionais que exercem as funções de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

As normas impugnadas nas ADIs das seções 7.3 e 7.4, apenas transversalmente, se aplicam aos profissionais da educação, pois o STF decidiu sobre temas mais amplos que não se aplicam exclusivamente aos profissionais de educação, mas que, no caso concreto, podem ser afetados pela norma.

Nas considerações parciais observar-se-á que o STF foi um importante ator ao ampliar as possibilidades da aposentadoria especial de modo a valorizar a profissão docente, inclusive, quando tais profissionais se deslocam para as funções de diretor, coordenador e assessor pedagógico. Todavia, em relação às mudanças instituídas pela reforma da previdência, a decisão do STF gera insegurança aos servidores públicos, já que não tem garantias sobre as regras que podem incidir quando de sua aposentadoria, pois a maioria dos ministros admitiu regras de transição em cascata, ou seja, podendo incidir uma sobre as outras.

## 7.2 Aposentadoria especial com tempo reduzido

A constituição Federal passou por várias mudanças em relação às regras envolvendo a aposentadoria. O art. 40<sup>206</sup> previa, em sua redação original, que o servidor poderia se aposentar com proventos integrais, voluntariamente, aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora.

O STF foi chamado<sup>207</sup> a definir o alcance jurídico-constitucional da expressão “funções de magistério”. A interpretação restritiva ou ampliativa recaía diretamente sobre o regime especial de aposentadoria, conferindo a seu detentor a possibilidade de reduzir em 5 anos, o tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio para ter direito a aposentadoria.

Nas ADIS 122/SC, 152/MG e 2253/ES percebe-se uma interpretação restritiva do que seria funções de magistério, de modo a conferir uma aposentação especial apenas ao professor e a mais nenhum outro profissional. As Constituições dos Estados de Santa Catarina<sup>208</sup> e de Minas Gérias<sup>209</sup> buscaram conceder aposentadoria especial a outros profissionais que não somente o professor. Na ADI 122/SC<sup>210</sup>, o STF entendeu que o cargo e a função de “Especialista em Assunto Educacional” não se confundem com a de professor, e, portanto, não confere aos seus titulares o direito a aposentadoria especial. A visão restritiva da maioria dos ministros do STF era de que o dispositivo constitucional, vigente à época, concedia aposentadoria não aos

---

<sup>206</sup> A redação atual do art. 40 modificou completamente a redação originária do texto constitucional. A EC nº 103/2019 prevê o direito a aposentadoria, no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

<sup>207</sup> ADIs 122/SC; 152/MG; 2253/ES; 3772/DF.

<sup>208</sup> Art. 30 O servidor será aposentado: (...) III - voluntariamente: (...) b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; (...) §4º Para efeito do disposto no inciso III, alínea “b”, considera-se efetivo exercício em funções de magistério a atividade dos especialistas em assuntos educacionais, Constituição do Estado de Santa Catarina.

<sup>209</sup> Art. 286 – Considera-se como de Professor, para os fins de aposentadoria e disponibilidade e de todos os direitos e vantagens da carreira, o tempo de serviço de ocupante de cargo ou função do Quadro do Magistério, ou do de Regente de Ensino, inclusive o de exercício de cargo de provimento em comissão prestado em unidade escolar, em unidade regional, no órgão central da educação ou em conselho de educação, Constituição do Estado de Minas Gerais.

<sup>210</sup> ADI 122/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Paulo Brossard, para julgar procedente a ação.

ocupantes de cargos e funções de magistério, mas exclusivamente aos titulares de cargos e funções de professor em sala de aula.

Para a maioria dos ministros do STF, no julgamento da ADI 152/MG<sup>211</sup>, o constituinte mineiro estendeu o benefício da aposentadoria especial a todos os cargos e funções do “Quadro de Magistério” e “Regente de Ensino”, ou seja, atividades que são de caráter administrativo, como o de “Inspetor Escolar” e “Administrador Educacional”. Para o relator, ministro Ilmar Galvão, a Constituição Federal somente contemplou os integrantes do corpo docente encarregados de ministrar aulas, entre os quais não se incluem os servidores responsáveis pelo planejamento, assessoramento, controle e avaliação, “ainda que, entre os requisitos a serem por eles atendidos, se contém títulos alusivos à formação pedagógica” (STF, 1992, p.19).

Já na ADI 2253/ES<sup>212</sup>, a maioria dos ministros considerou que a expressão funções de Magistério deve ser interpretada restritivamente “não abrangendo a atividade-meio relacionada com a pedagogia, mas apenas a atividade-fim do ensino”. Para a maioria dos ministros Lei Complementar 156/1999 do estado do Espírito Santo<sup>213</sup> ampliou o benefício da aposentadoria especial para cargos administrativos como diretor ou coordenador escolar, ainda que privativos de professor. Os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence divergiram do posicionamento adotado pela maioria. Para o ministro Sepúlveda Pertence “Os cargos de direção de estabelecimentos escolares, privativos dos professores, não de ser computados, sob pena de criar graves distorções e, eventualmente, até a inviabilização do provimento desses cargos, reservados aos professores” (STF, 2004, p. 144).

O posicionamento do ministro Marco Aurélio é firme e sempre contrário ao da maioria dos ministros. Nas três ADIS<sup>214</sup>, citadas acima, ele amplia a interpretação da expressão “funções de magistério” e, conseqüentemente, admite a possibilidade da

---

<sup>211</sup> ADI 153/MG - Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

<sup>212</sup> ADI 2253/ES - Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Maurício Corrêa, para julgar procedente a ação.

<sup>213</sup> Art. 56. O profissional da educação será aposentado: (...) III - Voluntariamente: (...) a) Aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; Parágrafo único. O tempo de serviço exercido no desempenho das funções de diretor e coordenador escolar é computado, até o dia 30 de junho de 1999, para efeito da contagem de tempo para concessão de aposentadoria, conforme previsto na alínea “a” do inciso III deste artigo, como de efetivo exercício em regência de classe.

<sup>214</sup> ADIs 122/SC; 152/MG e 2253/ES.

aposentadoria especial com tempo reduzido para os beneficiários daquelas normas. Para ele a expressão “funções de magistério” também se aplicava aos especialistas em assuntos educacionais, pois “o dia a dia, até mesmo da vida gregária, revela que especialistas em assuntos educacionais são professores, muito embora deslocados para atividades que não se limitam à dação de aulas” (STF, 1992, p. 31).

Na ADI 3772/DF, a constitucionalidade de dispositivo<sup>215</sup> da Lei Federal nº 11301/2006 foi questionada, pois incluía entre as “funções de magistério” as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. A Lei nº 11.301/2006 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e passou a prever que, para fins de aposentadoria especial de professor poderia ser considerada como função de magistério as atividades de direção de unidade escolar e coordenação e assessoramento pedagógico.

Duas teses contrapostas se formaram no STF, a primeira, defendia os argumentos apresentados pelo relator, ministro Carlos Britto<sup>216</sup>, de que a expressão “funções de magistério” deveria ser interpretada restritivamente. Para ele:

Convém insistir na tessitura da ideia. A Constituição Federal, realmente, prevê aposentadoria para o professor que "comprova exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio". Duas palavras, aí utilizadas, são emblemáticas: o advérbio "exclusivamente", pondo à margem quaisquer outras atividades que não as de magistério, e o adjetivo "efetivo", este a caracterizar o exercício real da docência, e não simplesmente ficto ou presumido. É que as funções de magistério, na Constituição Federal, significam mesmo docência; isto é, a atividade de ministrar aulas e todas aquelas que lhe são conaturais. Refiro-me às atividades de arguição em classe, preparo e correção de provas, pesquisas de campo, visitas a bibliotecas e instituições e atendimento pessoal aos alunos, ilustrativamente. (STF, 2009, p. 95-96).

Em consonância com essa tese, a ministra Cármen Lúcia interpreta a expressão “funções de magistério”, exclusivamente para o cargo de professor, que pode exercer mais de um cargo, acumulando cargos, e que há algumas funções que são do professor. A ministra exemplifica que “o professor corrige provas, orienta

---

<sup>215</sup> Art. 1º O art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte §2º, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º: Art. 67. (...) §2º Para os efeitos do disposto no §5º do art. 40 e no §8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.” (NR).

<sup>216</sup> Acompanharam os argumentos da primeira tese a ministra Cármen Lúcia e o ministro Joaquim Barbosa.

monografias, segue pesquisas” (STF, 2008, p. 101).

Nesse mesmo sentido é a Súmula 726 do STF “Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula” (BRASIL, 2003).

O ministro Marco Aurélio<sup>217</sup> instaura a discussão divergindo da primeira tese propondo a interpretação conforme a Constituição Federal conferindo a necessidade de se ter, nas funções de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, estabelecendo a necessidade de que o ocupante que desenvolva tais atividades somente terá direito à aposentadoria especial se profissionalmente seja professor.

A maioria dos ministros rompe com a jurisprudência anterior do STF e redimensionam o alcance da função de magistério. A ementa do julgado dispõe que:

a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação. (STF, 2009, p. 81).

Em decorrência dessa ampliação do que os ministros do STF entendiam como sendo “funções de magistério”, o julgamento da ADI 3772/DF conferiu a garantia do regime especial de aposentadoria aos professores de carreira que se deslocavam da sala de aula para desempenhar atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. O ministro Ricardo Lewandowski acompanha a divergência instaurada. Para ele, em muitos Estados, como no de São Paulo, a carreira de magistério compreende a ascensão aos cargos de direção das escolas. O ministro Cezar Peluso atribui a aposentadoria especial como uma forma de valorização da atividade, como pode ser observado na passagem abaixo:

O problema é de valorização da atividade. Nós estamos partindo do pressuposto - e parece que isso fica subjacente, inconscientemente subjacente - de que a Constituição atribui aos professores um benefício particular quanto à aposentadoria, porque - e talvez seja essa a explicação de usarem guarda-pó – trabalham de sol a sol, com enxada na mão!... Os

---

<sup>217</sup> Acompanharam os argumentos da segunda tese os ministros Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Eros Grau, Celso de Mello e Menezes Direito. A ministra Ellen Gracie julgava a ação completamente improcedente.

trabalhadores rurais, do ponto de vista de desgaste físico, sofrem muito mais do que qualquer professor. E por que esses profissionais não recebem da Constituição o mesmo tipo de benefício? Porque não se trata de valorizar o desgaste físico e psicológico, mas de valorizar uma função importante, como diz o art. 205, de uma atividade que faz parte da dignidade humana, porque é condição necessária para o desenvolvimento das virtualidades da pessoa. Isto é, uma pessoa que não receba educação, não se desenvolve como pessoa e, portanto, não adquire toda a dignidade a que tem direito, e a educação, portanto, é, nesse nível, tão importante, que quem se dedique a ela como professor recebe do ordenamento jurídico um benefício correspondente. (STF, 2009, p. 112).

Com a decisão da maioria dos ministros do STF pela segunda tese, no sentido de dar interpretação conforme a constituição, o STF amplia então os preceitos contidos na súmula 726.

### **7.3 Acumulação de proventos com vencimentos de cargos não acumuláveis**

A Constituição Federal<sup>218</sup> prevê que a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis. No caso da educação, podem ser acumulados, desde que haja compatibilidade de horários: a) dois cargos de professor; b) um cargo de professor com outro técnico ou científico.

A Constituição do Estado de Alagoas<sup>219</sup>, praticamente reproduziu os dispositivos da CF/1988, mas foi além, prevendo que os proventos de inatividade não seriam considerados para efeito de acumulação de cargos. O STF, no julgamento da ADI 1328/AL<sup>220</sup>, considerou inconstitucional essa previsão, pois ampliava as exceções previstas no texto da Constituição Federal. De acordo com a jurisprudência do STF, a regra estabelecida no art. 37, XVI, da CF/1988, deve ser obrigatoriamente observada pelos Estados-membros, conseqüentemente a acumulação de vencimentos e

---

<sup>218</sup> Art. 37 (...) XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

<sup>219</sup> Art. 50. É vedada a acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos, na administração Direta, Indireta e Fundacional Pública, exceto, quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médicos. Parágrafo único. Os proventos da inatividade e as pensões previdenciárias não serão considerados para efeito de acumulação de cargos. Constituição do Estado de Alagoas.

<sup>220</sup> ADI 1328/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da relatora, min. Ellen Gracie, para julgar procedente em parte a ação.

proventos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade.

O ministro Marco Aurélio, foi voto vencido, pois julgava prejudicado o pedido por entender que a norma impugnada, sendo anterior à edição da EC 20/98, estaria revogada.

#### **7.4 Regime previdenciário estatuído em Emenda Constitucional**

A Constituição Federal de 1988, por meio das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, instituiu novas regras para o regime de previdência dos servidores públicos. As ADIs 3104<sup>221</sup> e 3291<sup>222</sup>, questionavam que a reforma da previdência aprovada em 1998 estabelecia regras de transição que se incorporaram ao patrimônio jurídico do servidor, constituindo direito adquirido e, por isso, não poderiam ser alteradas.

A controvérsia julgada pelo STF teve como fundamento o artigo 2º e 10 da EC nº 41/2003 que versava sobre a modificação de critérios de aposentadoria para servidores públicos, estabelecendo um redutor de até 5% no valor do benefício, por ano de antecipação de aposentadoria, para quem deixasse de trabalhar antes da idade mínima de 60 anos, para homens, e 55 anos, para mulheres.

Dois posicionamentos se formaram no STF. O vencedor, acompanhou o voto da relatora, ministra Cármen Lúcia, no sentido de que a aposentadoria é um direito constitucional introduzido no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. “Incide sobre ela o direito vigente no momento do seu reconhecimento formal, pelo que lei posterior não pode alterá-la em face do aperfeiçoamento do ato jurídico resguardado constitucionalmente em sua configuração e em seus efeitos” (STF, 2007, p. 148).

Para a relatora a jurisprudência do STF envolvendo questões previdenciárias é consolidada, aplicando-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. “Se ao tempo de aplicação das normas de transição da

---

<sup>221</sup> ADI 3104/DF - Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar improcedente a ação.

<sup>222</sup> ADI 3291/DF - Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requerido: Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da relatora, min. Cármen Lúcia, para julgar improcedente a ação.



previsão normativa constitucional o interessado não tinha cumprido as condições exigidas, por óbvio não se há de cogitar de aquisição do direito como pretendido” (STF, 2007, p. 152).

Para a maioria do STF, no caso das normas sobre situações transitórias dos servidores públicos, vigorariam para aqueles que se inseriam nas situações nelas descritas. Ou seja, para a maior parte dos ministros não houve desobediência por parte do constituinte reformador ao alterar os critérios sobre o direito de aposentadoria em razão de nova elaboração constitucional. Para Cármen Lúcia o que houve foi uma adaptação dos critérios de transição para o novo modelo previdenciário estabelecido:

Os critérios e requisitos para aquisição do direito à aposentadoria não se petrificam para os que – estando no serviço público a cumprir, no curso de suas atribuições, os critérios de tempo, contribuição, exercício das atividades, entre outros eleitos pelo constituinte – ainda não os tenham aperfeiçoado de modo a que não pudesse haver mudança alguma nas regras jurídicas para os que ainda não titularizam direito a sua aposentadoria. (STF, 2007, p. 154).

O segundo posicionamento foi inaugurado pelo ministro Carlos Britto, que foi seguido pelos ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, para eles o dispositivo questionado violaria direitos e garantias individuais da Constituição. Para Carlos Britto a constituição “traz uma conquista política, social, econômica e fraternal” e que aposentadoria não pode ficar inteiramente à disposição da entidade mantenedora do sistema de previdência, isso seria um retrocesso. (STF, 2007, p. 163). O ministro compara a aposentadoria do servidor público à metáfora da corrida de obstáculo:

A pessoa está prestes a implementar uma condição, as regras são alteradas e com agravamento sensível para o servidor que se encontrava na iminência da aposentadoria, ele fica a se perguntar: de que serve o princípio da lealdade ou da proteção da confiança? De que serve o princípio da segurança jurídica? (STF, 2007, p. 175).

O ministro Marco Aurélio inicia seu voto apresentando uma crítica às reformas da Constituição:

Contam – e isso já faz parte do folclore brasileiro – que, certo dia, um cidadão ingressou em uma livraria e procurou adquirir uma Constituição brasileira. O rapaz que estava no balcão, simplesmente, respondeu que aquela livraria não trabalhava com periódicos. (STF, 2007, p. 180).

Para Marco Aurélio, no caso da reforma da previdência, uma emenda

constitucional não poderia desfazer garantias, não poderia haver alteração de cláusula de transição. “Não é regra alterar uma cláusula de transição via idêntica medida, pelo menos para que se possa cogitar de um mínimo de segurança jurídica” (STF, 2007, p. 182). No mesmo sentido, o ministro Celso de Mello, com fundamento no princípio da proibição do retrocesso, acredita que em termos de direitos fundamentais de caráter social, não se pode perder conquistas já alcançadas pelo cidadão.

## 7.5 Considerações parciais

A Constituição Federal, no capítulo que versa sobre os direitos sociais, garante a todo trabalhador o direito a aposentadoria<sup>223</sup>. Nas ações envolvendo o tema da aposentadoria o STF tem posturas dissonantes.

No tocante ao direito à aposentadoria especial, observa-se que nas ações que ampliavam as possibilidades de obtê-la, os governadores de Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina lograram êxito ao acionar o STF contra suas respectivas normas estaduais, porque o STF restringiu a interpretação das possibilidades em se obter a aposentadoria especial. No julgamento da ADI 2253/9 o ministro Sepúlveda Pertence esclarece que sempre votou<sup>224</sup> pela interpretação restritiva negando a aposentadoria especial nas seguintes situações: a) ao especialista em educação física; b) ao especialista em assuntos educacionais; c) ao tempo dedicado pelos professores a atividades sindicais; d) aos secretários de escola. Entretanto, ele se impressiona com interpretação diversa em relação aos casos de exercício temporário, como os de direção de estabelecimentos escolares, função efetivamente educacional e de provimento privativo aos próprios professores.

A ADI 3772/DF demonstra uma ruptura com o modelo e o STF revê sua própria jurisprudência que restringia o benefício somente aos professores. O novo paradigma estabelecido pelo STF, em relação à aposentadoria especial, demonstra que não são somente os professores os beneficiários do direito à aposentadoria especial, mas também aqueles que desempenham funções específicas, associadas ao magistério diretamente. Ou seja, aqueles que exercem atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. A ementa do acórdão estabelece algumas premissas

---

<sup>223</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIV – aposentadoria.

<sup>224</sup> Na primeira turma do STF.

para que os profissionais que exercem as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico possam ter direito ao benefício: a) os profissionais devem ser professores pertencentes à carreira do magistério; b) exercer as funções em estabelecimentos de ensino básico.

Interessante observar que a reforma da previdência ocorrida em 2019, por meio da EC nº 103, ampliou a idade mínima para aposentadoria no âmbito da União, conferindo aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios a prerrogativa de estabelecer a idade mínima de seus respectivos entes emendando as constituições estaduais ou leis orgânicas<sup>225</sup>. A nova reforma da previdência manteve a previsão constitucional de redução da idade mínima em 5 (cinco) anos aos ocupantes do cargo de professor, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio exigindo a fixação por meio de lei complementar do respectivo ente federativo.

As múltiplas interpretações feitas pelo STF demonstram que a Corte Constitucional pode ampliar ou restringir o alcance de uma norma ou de uma expressão, como no caso de “funções de magistério”. Tal fato evidencia como o STF formula política pública em matéria educacional, ao lado do legislativo e do executivo. Curioso observar que no caso da ADI 2253/ES a interpretação feita pelo STF foi restritiva. O julgamento retirou a eficácia da Lei do Espírito Santo que conferia aposentadoria especial aos diretores ou coordenadores escolares, sendo necessárias pesquisas que verifiquem se os efeitos foram reestabelecidos a partir da interpretação conforme a Constituição, conferida à LDB, que ampliou além do exercício da docência, aposentadoria especial às atividades de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. Além disso, é preciso investigar como os tribunais têm julgado as ações a partir da decisão do STF sobre a ampliação dos preceitos contidos na súmula 726.

O STF volta a restringir a atuação do Estado-membro no julgamento da ADI 1328/AL, pois não admitiu a acumulação dos proventos de inatividade fora dos casos previstos na CF/1988. Segundo a jurisprudência do STF, a regra estabelecida no art. 37, XVI, da CF/1988 exige a observância compulsória de todos os Estados-membros.

---

<sup>225</sup> III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

No julgamento das ADIs que decidiram sobre a reforma da previdência, implementadas com as EC nº 20/1998 e 41/2003, percebe-se uma sucessão de regras de transição nas quais os servidores sequer têm compreensão sobre quais regras se aplicarão quando de sua aposentadoria. Nesse julgamento o STF enfraquece o princípio da segurança jurídica e do direito adquirido, visto que referendou alterações nas regras de transição que versavam sobre aposentadoria.

Em síntese, na temática envolvendo a aposentadoria dos profissionais de educação, observa-se que o STF exerceu um papel fundamental ao interpretar a LDB de modo a excluir do benefício da aposentadoria especial apenas os especialistas em educação, valorizando a profissão docente, inclusive quando tais profissionais se deslocam para as funções de diretor, coordenador e assessor pedagógico. Entretanto, em relação às mudanças instituídas pela reforma da previdência, a decisão do STF promove insegurança nos servidores públicos, porque valida as mudanças previdenciárias promovidas na constituição, mesmo em relação aos servidores que já se encontram próximos de se aposentar, ou em relação aos que ingressaram no serviço público com regras de aposentadoria diferentes. Desse modo, as regras se alteram e podem incidir a qualquer tempo, já que a maioria dos ministros admitiu regras de transição em cascata, ou seja, podendo incidir umas sobre as outras.

## 8. A JURISPRUDÊNCIA DO STF E AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS NO CAMPO EDUCACIONAL

### 8.1 Apresentação

Este capítulo tem como objetivo analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação às inovações legislativas jurídico-institucionais no campo educacional. Ou seja, como o STF julgou as ações diretas de inconstitucionalidade que tinham como objeto leis que inovaram no campo jurídico trazendo novos experimentos institucionais, como nos casos do PARANAEDUCAÇÃO, PROUNI e o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Nesse sentido, as seções visam a demonstrar as inovações ocorridas nos modelos de políticas públicas educacionais a partir das mudanças legislativas ocorridas nos modelos anteriormente existentes. Como, por exemplo, na seção 8.1, será apresentada a ADI que versava sobre a constitucionalidade da lei que instituía o PARANAEDUCAÇÃO como entidade de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público que atua como ente de cooperação com a Secretaria do Estado de Educação do Estado do Paraná<sup>226</sup>.

Na seção 8.2 e 8.3 serão apresentadas as ADIs que contestavam a constitucionalidade de leis federais. A seção 8.2 aborda a constitucionalidade de alguns dispositivos do PROUNI, que inova no campo jurídico ao favorecer instituições de ensino superior (IES) privadas com isenções fiscais, facilitando o acesso à educação superior nessas instituições com baixo custo para o governo. Para o ministro Gilmar Mendes, o PROUNI se caracteriza como uma iniciativa que tem como objetivo aproveitar o potencial da iniciativa privada no setor educacional superior, “direcionando-o à implementação de uma política pública de ampliação do acesso ao Ensino Superior, voltada a atender a classe média baixa, mas emergente, que cresce cada vez mais no Brasil” (STF, 2016, p. 127).

Na seção 8.3 será abordada a ADI que versa sobre a constitucionalidade de

---

<sup>226</sup> No contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo do PARANAEDUCAÇÃO, essa entidade privada assume a missão, os compromissos, as diretrizes e os objetivos relacionados com a sequência de planos, programas, projetos, atividades, produtos e serviços relacionados com a educação, bem como prestar assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica às escolas e órgãos do Sistema Estadual de Educação, além da captação, gerenciamento e aplicação de recursos.

alguns dispositivos do Estatuto da Pessoa com Deficiência que criam a obrigatoriedade das escolas privadas de oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência.

Nas considerações parciais observa-se que o STF tem abertura para privatização do modelo tradicional de gestão das escolas públicas, como pode ser observado no caso do PARANAEDUCAÇÃO, que substitui as funções inerentes da SEE do estado do Paraná, prestando assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica às escolas e órgãos do Sistema Estadual de Educação, além da captação, gerenciamento e aplicação de recursos. No caso do PROUNI, o governo poderia investir na educação superior pública, sendo assim capaz de democratizar a educação superior, preservando a qualidade dos cursos oferecidos, mas ao contrário opta por uma política que beneficia as IES privadas, que na atualidade, estão cada vez mais abertas a lógica de mercado. Paralelamente, com fundamento no princípio da igualdade real e da justiça social, percebe-se um corpo de ministros apoiando as políticas de ações afirmativas e inclusivas em curso no país, conferindo legitimidade às leis federais que ampliam o acesso ao ensino básico ou superior, seja por meio das bolsas de estudos concedidas pelo PROUNI, seja por meio da política de inclusão às pessoas com deficiência.

## **8.2 PARANAEDUCAÇÃO**

O STF foi questionado sobre a constitucionalidade da Lei nº 11970/1997 do Estado do Paraná, na ADI 1864/PR<sup>227</sup>, que instituiu o PARANAEDUCAÇÃO. Referida lei permite<sup>228</sup> ao ente auxiliar na gestão do sistema estadual de Educação em relação ao ensino público no estado do Paraná sendo, desse modo, administrado por pessoa jurídica de direito privado. O modelo institucional do PARANAEDUCAÇÃO se vincula, por cooperação, à Secretaria de Estado de Educação (SEED) do Estado do Paraná e

---

<sup>227</sup> ADI 1864/PR - Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação/ Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Governador do Estado do Paraná/ Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto-vista, ministro Joaquim Barbosa, para julgar procedente em parte a ação.

<sup>228</sup> Art. 1º Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, por meio da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais. Lei nº11970/1997 do Estado do Paraná.

tem como supervisionar a sua gestão e administração<sup>229</sup>.

Para o Partido dos Trabalhadores o PARANAEDUCAÇÃO era inconstitucional em vários aspectos: a) quebra da autonomia das universidades estaduais<sup>230</sup>; b) o gerenciamento de recursos públicos da educação seria feito por entidade privada, sem preencher os requisitos exigidos na Constituição<sup>231</sup>; c) a atuação da administração fora do regime de direito público<sup>232</sup>; d) a compra e venda de materiais por processo licitatório simplificado<sup>233</sup>; e) a possibilidade de contratação de profissionais pelo regime disposto na CLT; f) a manipulação política das verbas públicas e da administração de pessoal<sup>234</sup>.

O STF ficou dividido ao julgar a ADI 1864/PR. O ministro-relator Maurício Corrêa julgava a lei totalmente constitucional, admitindo que, inclusive os recursos públicos fossem geridos pela entidade privada. Em sentido oposto, os ministros Marco Aurélio e Carlos Britto julgavam a lei como totalmente inconstitucional, não admitindo a criação do PARANAEDUCAÇÃO. Já os ministros Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia votaram pela inconstitucionalidade de alguns dispositivos<sup>235</sup> da lei do Paraná, que se referiam à gestão de recursos financeiros do Estado destinados à Educação pela entidade privada:

Ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado. (STF, 2008, p. 90).

---

<sup>229</sup> Art. 4º O PARANAEDUCAÇÃO se vinculará, por cooperação, à Secretaria de Estado da Educação - SEED, que se incumbirá de supervisionar a sua gestão e administração, observadas as orientações normativas que emitir e em conformidade com o Contrato de Gestão, que com o Estado subscrever, nos termos previstos pela lei. Lei nº11970/1997 do Estado do Paraná.

<sup>230</sup> Art. 207 da CF/1988.

<sup>231</sup> Art. 213 da CF/1988.

<sup>232</sup> Desvio do poder legislativo, atuação da administração fora do regime jurídico de direito público.

<sup>233</sup> Art. 37, XXI da CF/1988.

<sup>234</sup> Moralidade administrativa.

<sup>235</sup> Art. 3º, inciso I; art. 11, incisos IV e VII e art. 19 §3º da Lei 11970/1997 do Estado do Paraná.

O ministro Maurício Corrêa observou que a lei estadual instituiu o PARANAEDUCAÇÃO como serviço social autônomo, conseqüentemente, sendo ente de cooperação, caminhando ao lado do Estado para o desempenho de atividades de interesse público ou social, não integram a administração pública, estando sujeito à prestação de contas dos recursos públicos, no caso dos servidores, se submetem ao regime celetista, sendo equiparados à servidores públicos para fins de responsabilização criminal no caso do cometimento de delitos funcionais. Para Maurício Corrêa:

A criação da entidade paraestatal, longe de promover a privatização da educação pública no Estado do Paraná, destinou-se tão-somente a auxiliar os órgãos estatais, dirigidos pela Secretaria de Educação, na gestão do sistema educacional, objetivando proporcionar à sociedade padrões elevados de ensino e educação. Impossível confundir assistência gerencial prestada ao Poder Público por ente de direito privado, com o ensino facultado à iniciativa privada previsto no art. 209 da Carta da República. (STF, 2008, p. 101-102).

No primeiro debate ocorrido no plenário, o ministro Carlos Britto apresenta uma série de argumentos relevantes: a) os entes autônomos do serviço social podem atuar fora da área constitucional da seguridade social? b) jamais viu um ente social atuando na área educacional; c) o Estado pode criar um ente privado e transferir a ele, mediante contrato de gestão, a gestão do sistema educacional? d) contrato de gestão é endoadministrativo, que só pode ser feito entre órgãos e entidades da própria administração. Os argumentos, não foram discutidos em profundidade pelos demais ministro e o ministro Joaquim Barbosa pediu vista<sup>236</sup> dos autos.

No voto-vista o ministro Joaquim Barbosa dispõe que por ser a educação “um direito público subjetivo e serviço público essencial do Estado, qualquer entidade que venha interferir no sistema educacional dos estados e municípios deve respeitar os princípios da administração Pública” (STF, 2008, p. 131). E, por isso, ele busca a natureza jurídica dos serviços sociais autônomos, concluindo que eles possuem “natureza jurídica muito específica, pois se destinam à gestão de determinada atividade privada, a qual, em virtude de interesse público subjacente, recebe o incentivo do Estado” (STF, 2008, p. 134).

O que se extrai do voto-vista do ministro Joaquim Barbosa sobre a

---

<sup>236</sup> O pedido de vista ocorreu em 12/04/2004, foi renovado em 02/06/2004 e a ADI 1864 só foi decidida em 08/08/2007.



constitucionalidade da lei do Paraná, e que foi acompanhado pela maioria dos ministros do STF, é que o PARANAEDUCAÇÃO: a) como entidade do serviço social autônomo, atua paralelamente à Secretaria de Educação e com essa coopera; b) a constituição silencia a respeito dos serviços sociais autônomos na área educacional, mas que por uma interpretação sistemática da Constituição Federal, a educação é serviço público essencial a ser prestado pelo Estado, com a colaboração de toda a sociedade e, por isso, também da iniciativa privada; c) a atividade desempenhada pelo PARANAEDUCAÇÃO é de mero auxiliar da Secretaria de Educação na execução da função pública; d) como tem natureza jurídica de direito privado, a contratação dos empregados pode se dar pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Sobre a inconstitucionalidade da Lei, o voto-vista, pode ser assim sintetizado: a) os servidores estaduais de educação podiam optar pelo regime celetista ao ingressarem nos quadros do PARANAEDUCAÇÃO, violando o regime jurídico único<sup>237</sup>; b) a lei retira do Estado parcela significativa da gestão dos recursos destinados à educação, inclusive, verbas orçamentárias, ao autorizar que uma entidade de natureza privada gerencie todos os recursos destinados à educação<sup>238</sup>, sem intervenção do Poder Público, ferindo o dever constitucional reservado ao Estado em relação à educação.

No segundo debate ocorrido no plenário o ministro Carlos Britto tece novos argumentos acerca do PARANAEDUCAÇÃO: a) o Estado pode criar uma empresa totalmente privada fora do espectro da Administração Pública? b) entidade privada de serviço social é vinculada a atividade sindical, ou seja no âmbito da relação capital-trabalho; c) o modelo institucional seria compatível com a transferência de recursos públicos<sup>239</sup>; d) o modelo institucional do Estado do Paraná atende ao espectro constitucional? e) o secretário de educação é membro nato do Conselho, sem direito a voto.

A ministra Cármem Lúcia pondera que a composição da entidade inclui como membros natos os Secretários de Educação e o de Fazenda, não sendo uma entidade totalmente privada. “Ela vai gerir e definir políticas públicas, baixar normas sobre

---

<sup>237</sup> Vigente à época da edição da lei impugnada.

<sup>238</sup> Art. 3º (...) I - gerir os recursos de qualquer natureza destinados ao desenvolvimento da educação, em consonância com as diretrizes programáticas do Governo do Estado.

<sup>239</sup> Art. 213 Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (...). da Constituição Federal.

políticas públicas da educação. É composta pelos membros do primeiro escalão do Estado e não é pública?” (STF, 2008, p. 150). Para o ministro Gilmar Mendes a lei busca estabelecer um mecanismo de flexibilização entre o “modelo público ortodoxo e um outro modelo” (STF, 2008, p. 151).

O ministro Cezar Peluso, claramente querendo encerrar a discussão, sugere que o terreno é puramente nominalista:

Essas referências a regime de Direito Privado, nome de serviço social, isso não importa. O que importa é o modelo resultante de todas as normas da lei; ele delimita e prevê competências, estabelece o tipo de atividade, etc. Agora, dar nome de serviço social autônomo ou dar outro nome não muda nada; o importante é verificar, no conjunto da lei, a estruturação do serviço. (STF, 2008, p. 159).

Para o ministro Marco Aurélio a lei é inconstitucional, pois o público e o privado foram misturados. Para ele a criação do PARANAEDUCAÇÃO tem a intenção de se driblar as exigências para a administração pública:

Qual seria o objetivo? Vislumbro-o oculto, implícito, de driblar as exigências normativas próprias à atuação da administração pública. Hoje tem-se, em área geográfica limitada – o Estado do Paraná –, a transferência praticamente linear de atividade pública para o setor privado. Amanhã isso ocorrerá, no campo sensível da Educação em outros Estados, quem sabe alcançando os demais serviços públicos essenciais. (STF, 2008, p. 175).

Como o voto do ministro Joaquim Barbosa foi pela inconstitucionalidade parcial da lei paranaense, divergindo do relator, foi ele o responsável por lavrar o acórdão.

### 8.3 Programa Universidade para Todos

O STF julgou, nas ADIs<sup>240</sup> 3314/DF<sup>241</sup>, 3330/DF<sup>242</sup>, 3379/DF<sup>243</sup>, alguns

---

<sup>240</sup> As ADIs 3314/DF e 3379/DF foram apensadas à ADI 3330/DF, pois tinham o mesmo objeto.

<sup>241</sup> ADI 3314/DF - Requerente: Partido da Frente Liberal. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

<sup>242</sup> ADI 3330/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

<sup>243</sup> ADI 3379/DF - Requerente: Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

dispositivos<sup>244</sup> da Medida Provisória 213/2004, convertida em Lei nº 11096/2005<sup>245</sup> que criou o Programa Universidade para Todos.

Na ADI 3330, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de ensino, alegava que a Medida Provisória e a lei em que foi convertida ofendem: a) o artigo 62 da CF/1988; b) o princípio da separação dos Poderes da República Federativa, consagrado no artigo 2º da CF, caracterizando-se a usurpação legislativa pelo chefe do Executivo; c) invade seara reservada a lei complementar.

O voto do ministro-relator pode ser assim sintetizado: a) a norma atacada editada pela União não invadiu o campo material reservado à lei complementar, pois tratou, tão somente, de erigir um critério objetivo de contabilidade compensatória de aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais; b) a desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que são contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um *descrímen* que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade; c) não há ofensa ao princípio constitucional da autonomia universitária, tendo em vista que o programa universidade para todos foi concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária.

O ministro Joaquim Barbosa consigna em seu voto que o STF precisa analisar dois pontos diferentes. O primeiro se refere à possibilidade de ofensa aos princípios da isonomia constitucional, da autonomia universitária e da livre iniciativa. O segundo se refere à alegada violação da reserva de lei complementar para dispor sobre limitações ao poder de tributar. O ministro Joaquim Barbosa busca em seu voto explicar os artigos da lei que cria o PROUNI de modo a explicar a razão de ser dela:

A coexistência, de um lado, de um baixíssimo percentual da população que logra obter o grau acadêmico universitário e, de outro, a comprovada existência de vagas ociosas nos cursos superiores do país, predominantemente em universidades privadas. Some-se a isso, é claro, a evidente dificuldade de acesso à educação superior pelos indivíduos pertencentes às camadas sociais mais humildes. (STF, 2013, p. 42).

Para Joaquim Barbosa, há muitas vagas ociosas em instituições privadas de

---

<sup>244</sup> Arts. 2º, I e II e parágrafo único, 7º, 8º, 9º, II e §1º, 10, 11 e 13 da Lei nº 11096/2005.

<sup>245</sup> Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.

ensino superior, o ministro atribui esse fato a dificuldades financeiras das famílias em arcar com o ensino superior, “como todos sabemos, a pobreza crônica, que perpassa diversas gerações e atinge um contingente considerável de famílias do nosso país, é fruto da falta de oportunidades educacionais” sendo o PROUNI uma “suave tentativa de mitigar essa cruel situação” (STF, 2013, p. 43). Nesse sentido, a lei que institui o PROUNI busca abrandar o peso das desigualdades econômicas e sociais de modo a promover a justiça social, não violando o princípio da igualdade.

Sobre a alegação da violação à autonomia universitária, Joaquim Barbosa entende que as universidades aderem ao PROUNI voluntariamente e que não sofrem qualquer restrição, portanto, não há ofensa ao princípio da autonomia universitária. Assim como a lei não fere o princípio da livre iniciativa já que, para o ministro: “Educação não é uma *commodity*, uma mercadoria ou serviço sujeito às leis do mercado e sob regência do princípio da livre iniciativa” (STF, 2013, p. 48).

Para o ministro Luiz Fux, o PROUNI “representa uma política pública federal, subsidiado com recursos federais, de adesão voluntária, por isso não viola a livre iniciativa nem o pacto federativo” sendo considerado pelo ministro de “exemplo eloquente de fomento público de atividades particulares relevantes” (STF, 2013, p. 62).

A maioria dos ministros do STF entende que a Lei nº 11096/2005 não adentrou no campo legislativo reservado à lei complementar, o que ela fez foi estabelecer “um critério objetivo de contabilidade compensatória da aplicação financeira em gratuidade por parte das instituições educacionais” (STF, 2013, p. 2) que possibilita o gozo integral da isenção quanto aos impostos e contribuições mencionados no art. 8º<sup>246</sup> da lei. Nesse sentido, para o ministro Joaquim Barbosa o PROUNI:

É um incentivo fiscal à integração das instituições educacionais de exploração privada na política de ampliação de acesso à educação, sem reger diretamente as atividades sem fins lucrativos próprias das entidades assistenciais. (STF, 2013, p.50).

---

<sup>246</sup> Art. 8º A instituição que aderir ao PROUNI ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005) I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991 ; e IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970. § 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica. § 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de 30 (trinta) dias.

Para Gilmar Mendes o Poder Público, ao invés de custear diretamente as bolsas de estudos concedidas aos estudantes, concedeu “isenção a entidades educacionais para que estas apliquem o resultado daí obtido no financiamento dessas bolsas”. (STF, 2013, p. 105).

O ministro Marco Aurélio, diverge do posicionamento da maioria dos ministros do STF, para ele embora o PROUNI seja “politicamente correto” ele não seria “politicamente jurídico” (STF, 2013, p. 65) e, o projeto de lei originalmente apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional com o intuito de criar o PROUNI foi atropelado pela MP. Para o ministro, a medida provisória contém diversos vícios, como, por exemplo, não respeitar os requisitos de urgência e relevância previstos na Constituição Federal, e regular matéria tributária, o que somente pode ser feito por meio de lei complementar. Para Marco Aurélio, o Poder Executivo abandonou o projeto tendo em conta a polivalência que ganhou a medida provisória, e potencializando requisitos, de urgência e relevância, editou a medida provisória.

Os ministros do STF são só elogios em relação ao PROUNI. Segundo o relator “o PROUNI é, salientemente, um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonialização” (STF, 2013, p. 15). Para Gilmar Mendes o PROUNI evidencia “a adoção de uma política de inclusão social, um típico caso de discriminação positiva ou inversa que leva em conta o critério da raça, porém, não de forma exclusiva, mas conjugado com o critério socioeconômico” (STF, 2013, p.82).

Por outro lado, os ministros ecoam críticas ao ensino superior público. Joaquim Barbosa critica o sistema educacional, considerando sua natureza elitista e fundamentalmente excludente “se é que podemos qualificar como sistema o que era reservado há até não muito tempo a um pequeno grupo de ungidos” (STF, 2013, p. 45). No mesmo sentido, o ministro Marco Aurélio critica o acesso ao ensino superior público e o vestibular que tem “afunilamento insuplantável” (STF, 2013, p. 69). Gilmar Mendes considera que a universidade pública é extremamente discriminatória. Para o ministro, nas universidades públicas, são poucos os cursos noturnos, “por conta desse modelo que está colocado. Muitos professores, custo elevadíssimo, modelo estatutário, aposentadoria em tempo mais curto, pouca gente em sala de aula” (STF, 2013, p. 87).

## 8.4 Estatuto da pessoa com deficiência

O STF foi convocado, na ADI 5357/DF<sup>247</sup>, a decidir sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos<sup>248</sup> da Lei nº 13.146/2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Estatuto da Pessoa com Deficiência. A controvérsia gira em torno da obrigatoriedade das escolas privadas de oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência, pois de acordo com a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONAFEN), implicaria em medidas de alto custo para as escolas privadas, o que acarretaria o encerramento das atividades de muitas delas.

A maioria dos ministros do STF acordam que:

A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas, também, as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV. (STF, 2016, p. 3).

O ministro Edson Fachin, relator, afirmou em seu voto que o ensino inclusivo é política pública estável, desenhada, amadurecida e depurada ao longo do tempo nos espaços de deliberação nacionais e internacionais dos quais o Brasil faz parte. Para o relator a inclusão foi adotada como regra pela Constituição da República. Fachin

---

<sup>247</sup> ADI 5357/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Requeridos: Presidente da República / Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do relator, min. Edson Fachin, para julgar improcedente a ação.

<sup>248</sup> Art. 28 (...) § 1º Às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, aplica-se obrigatoriamente o disposto nos incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do caput deste artigo, sendo vedada a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações. Art. 30. Nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem ser adotadas as seguintes medidas: I - atendimento preferencial à pessoa com deficiência nas dependências das Instituições de Ensino Superior (IES) e nos serviços; II - disponibilização de formulário de inscrição de exames com campos específicos para que o candidato com deficiência informe os recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva necessários para sua participação; III - disponibilização de provas em formatos acessíveis para atendimento às necessidades específicas do candidato com deficiência; IV - disponibilização de recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva adequados, previamente solicitados e escolhidos pelo candidato com deficiência; V - dilação de tempo, conforme demanda apresentada pelo candidato com deficiência, tanto na realização de exame para seleção quanto nas atividades acadêmicas, mediante prévia solicitação e comprovação da necessidade; VI - adoção de critérios de avaliação das provas escritas, discursivas ou de redação que considerem a singularidade linguística da pessoa com deficiência, no domínio da modalidade escrita da língua portuguesa; VII - tradução completa do edital e de suas retificações em Libras.

esclarece que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência foi ratificada pelo Congresso Nacional, o que lhe confere status de emenda constitucional. E que, a Convenção tem entre seus pressupostos a promoção, proteção e assegura o exercício pleno dos direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência. Para o ministro, ao incorporar a norma para o ordenamento jurídico pátrio, o Brasil atendeu ao compromisso constitucional e internacional de proteção e ampliação progressiva dos direitos fundamentais e humanos das pessoas com deficiência.

O relator frisou, ainda, que, apesar de o serviço público de educação ser livre à iniciativa privada, independentemente de concessão ou permissão, isso não possibilita que os agentes econômicos, que o prestam, possam atuar ilimitadamente ou sem responsabilidade. Fachin esclarece que, a um só tempo, é necessária a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, e o cumprimento das normas gerais de educação nacional.

Edson Fachin ressaltou que as escolas privadas não podem se negar, sob o argumento da função social da propriedade, a cumprir as determinações legais sobre ensino, nem entenderem que suas obrigações legais se limitam à geração de empregos e ao atendimento à legislação trabalhista e tributária. Tampouco, considera aceitável que seja alegado que o cumprimento das normas de inclusão poderia provocar eventual sofrimento psíquico dos educadores e usuários que não possuem qualquer necessidade especial. “Em suma: à escola não é dado escolher, segregar, separar, mas é seu dever ensinar, incluir, conviver” (STF, 2016, p. 18). Para o ministro, os espaços, ambientes e recursos educacionais devem estar adequados à superação de barreiras:

Tais requisitos, por mandamento constitucional, aplicam-se a todos os agentes econômicos, de modo que há verdadeiro perigo inverso na concessão do pedido. Perceba-se: corre-se o risco de se criar às instituições particulares de ensino odioso privilégio do qual não se podem furtar os demais agentes econômicos. Privilégio odioso porque oficializa a discriminação. (STF, 2016, p. 22).

A maioria dos ministros concordou com os argumentos apresentados pelo relator, em seu voto. O ministro Luís Roberto Barroso ressaltou a relevância da “igualdade e sua importância no mundo contemporâneo, não apenas a igualdade formal e material como sobretudo, a igualdade aplicável às minorias e a necessidade

de inclusão social do deficiente” (STF, 2016, p.25). O ministro Teori Zavascki destacou a importância de as crianças sem deficiência conviverem com pessoas com deficiência:

Uma escola que se preocupa em ir mais além da questão econômica, em preparar seus alunos para a vida, deve, na verdade, encarar a presença de crianças com deficiência como uma especial oportunidade de apresentar a todas as crianças, principalmente às que não têm deficiências, uma lição fundamental de humanidade, um modo de convivência sem exclusões, sem discriminações, num ambiente de solidariedade e fraternidade. (STF, 2016, p. 26).

Para a ministra Rosa Weber, muitos dos problemas que a sociedade enfrenta hoje, relacionando entre eles, a intolerância, o ódio, a competição, o desrespeito e o sentimento de superioridade em relação ao outro podem ter como causa o fato de que gerações anteriores não tenham tido a oportunidade de conviver mais com a diferença. “Não tivemos a oportunidade de participar da construção diária de uma sociedade inclusiva e acolhedora, em que valorizada a diversidade, em que as diferenças sejam vistas como inerentes a todos seres humanos” (STF, 2016, p. 27).

Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes ressalva a necessidade de se adotar no País uma cláusula de transição, quando se trata de reformas significativas na legislação. Afirmou que muitas das exigências impostas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência dificilmente serão atendidas de imediato, podendo ocasionar controvérsias nos tribunais.

Para o ministro Ricardo Lewandowski, a eficácia dos direitos fundamentais deve, também, ser assegurada nas relações privadas, não apenas constituindo uma obrigação do Estado.

O ministro Marco Aurélio, divergindo da maioria, votou pelo acolhimento parcial da ADI para estabelecer que é constitucional a interpretação dos artigos 28 e 30 da Lei nº 13.146/2015 no que se referem à necessidade de planejamento por parte das instituições privadas de ensino, sendo inconstitucional a interpretação de que são obrigatórias as múltiplas providências previstas nos referidos dispositivos. O ministro fundamenta seu voto:

Não se faz milagre no campo econômico-financeiro, e não pode o Estado cumprimentar com o chapéu alheio; não pode o Estado, se é que vivemos sob a proteção de uma Constituição democrática, compelir a iniciativa privada a fazer o que ele não faz, porque, quanto à educação, a obrigação principal é dele. Em se tratando de mercado, Presidente, a intervenção estatal há de



ser minimalista. A educação é dever de todos, mas é dever precípua do Estado. Existe a abertura, no artigo 209 da Constituição Federal, à iniciativa privada, que deve ser subsidiária. E, nesse mesmo artigo, existem aspectos a serem considerados – desde que o particular queira adentrar o campo educacional: cumprimento de normas gerais de educação nacional, autorização estatal para funcionamento do estabelecimento e avaliação de qualidade. (STF, 2013, p.97).

No julgamento da ADI 5357/DF, o plenário do STF julgou constitucionais as normas do Estatuto da Pessoa com Deficiência que estabelecem a obrigatoriedade de as escolas privadas promoverem a inserção de pessoas com deficiência no ensino regular e prover as medidas de adaptação necessárias sem que os encargos financeiros decorrentes de tais medidas sejam repassados às famílias.

### **8.5 Considerações parciais**

As inovações legislativas no campo educacional demonstram que o STF é favorável a novos modelos jurídico-institucionais como nos casos do PARANAEDUCAÇÃO, PROUNI e o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

O STF sucumbiu aos preceitos da reforma gerencial do Estado<sup>249</sup>, admitindo, sob o argumento de melhoria da eficiência na gestão pública, que a gestão do sistema estadual de educação do estado do Paraná pudesse ser “auxiliada” por uma entidade paraestatal. Nas palavras do ministro Joaquim Barbosa por ser a entidade paraestatal, “a maior flexibilização na gerência do PARANAEDUCAÇÃO, em razão da incidência as normas de direito privado, leva a uma maior agilidade e eficiência na prestação do serviço ao qual está vinculado o instituto” (STF, 2008, p.136).

Essa decisão trouxe como implicação que o PARANAEDUCAÇÃO: a) não se submete aos procedimentos licitatórios previstos para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, pois a mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública; b) sendo ente privado, os profissionais serão celetistas e não funcionários públicos e não se submetem às limitações remuneratórias do serviço público.

Na decisão sobre o PARANAEDUCAÇÃO, o STF faz ressalvas em relação ao

---

<sup>249</sup>A reforma inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas e a teoria que surge com ela foi chamada de nova gestão pública.

enquadramento da entidade criada pelo estado como sendo serviço social autônomo, ao invés de declarar a lei ou a parte do texto “sob modalidade de serviço social autônomo”<sup>250</sup> como inconstitucionais. E, nesse sentido, admite a prerrogativa de ser o serviço social autônomo, entidade desvinculada do sistema sindical, inovando no contexto jurídico. Desse modo, permite a possibilidade de que os Estados-membros possam criar entidades, que são serviços sociais, desvinculadas da relação capital-trabalho.

O STF demonstra, claramente, a simpatia de alguns de seus ministros às inovações promovidas pelo estado em relação a novos modelos de gestão pública. De acordo com Cezar Peluso “há uma série de modelos que estão abertos” (STF, 2008, p.160). Já para Ricardo Lewandowski “temos que buscar uma nova forma de gestão, saindo dos moldes ortodoxos, pelos quais sempre se encarou a prestação dos serviços públicos” (STF, 2008, p.165).

No julgamento das ADIs que versavam sobre o PROUNI, o ministro Gilmar Mendes considerou que a lei criou um modelo institucional digno de elogios, que o Brasil dá uma demonstração de inventividade institucional, pois, na visão dele, existe uma dificuldade de controle das Instituições de Ensino Superior privadas, admitindo a possibilidade de sua expansão para outras áreas, citando expressamente a área da saúde. Os votos dos ministros são todos no sentido de que o PROUNI é um mecanismo de democratização da educação superior no Brasil, e apresentam dados do Censo Anual de 2008 do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional (Inep) reforçando esse argumento.

Todavia, os ministros passam à margem do que apontam alguns estudos (Lopreato e Carvalho, 2005; Catani, Hey e Gilioli, 2020; Carvalho, 2020) de que o PROUNI, também: a) estimulou a ampliação das IES privadas; b) não pensou na permanência dos estudantes no ensino superior; c) não conferiu direitos aos estudantes; d) a qualidade de o ensino prestado pelas instituições beneficiárias do PROUNI ser questionável; e) o debate sobre a política fiscal e o financiamento por meio da renúncia tributária; f) a pressão de associações representativas do segmento

---

<sup>250</sup> Art. 1º Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, por meio da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais.

privado; g) a política fiscal baseada na fixação de um valor de superávit primário, entre outros.

Para Catani, Hey e Gilioli<sup>251</sup> (2020) o PROUNI promoveu uma política pública de acesso à educação superior, mas não criou elementos que garantissem a permanência do estudante neste nível de ensino, elemento que consideram fundamental para a democratização da educação superior no Brasil.

Os autores problematizam ainda mais a questão, no sentido de que o PROUNI se fundamenta em uma concepção assistencialista na medida em que confere benefícios, como as bolsas, e não direitos aos bolsistas. Além disso, destacam que os cursos superiores ofertados pelas Instituições de Ensino Superior privadas e filantrópicas são, em sua maioria, de qualidade questionável e voltados para as demandas imediatas do mercado.

Na análise conjunta das ADIs que votaram pela constitucionalidade do PARANAEDUCAÇÃO e do PROUNI percebe-se a abertura dos ministros do STF para um sistema de ensino fundado em bases privadas sem se debruçar sobre as implicações e os impactos que podem ter para a política educacional.

Na ADI sobre o estatuto da pessoa com deficiência observa-se que os ministros do STF se comprometem com a inclusão das pessoas com deficiência nas instituições particulares de ensino. Para Edson Fachin, como as instituições privadas de ensino exercem atividade econômica, devem se adaptar para acolher as pessoas com deficiência, prestando serviços educacionais que não enfoquem a questão da deficiência limitada à perspectiva médica, mas também ambiental, com a criação de espaços e recursos adequados à superação de barreiras.

Na análise conjunta das ADIS que versavam sobre o PROUNI e o Estatuto da pessoa com deficiência, os ministros enaltecem a igualdade material e a justiça social. Percebe-se um corpo de ministros comprometido com as políticas educacionais de

---

<sup>251</sup> Além das ressalvas que faz em relação ao PROUNI, Catani (2020), tece críticas relevantes ao MEC: Por fim lamentamos, na qualidade de pesquisadores e analistas de políticas públicas, a pouca transparência do MEC no que se refere às informações fornecidas a respeito do PROUNI. Não encontramos razão para que não seja disponibilizado o total de bolsas contratadas por IES; uma tipologia das IES que aderiram ao Programa; as modalidades das bolsas (integrais e parciais); o detalhamento dos cursos "disponíveis" e/ou "escolhidos"; os perfis dos alunos, aí englobando dados econômicos e sociais; as taxas de evasão; o desempenho escolar dos beneficiários etc. Com essas informações básicas e após análises de algumas séries históricas, poderíamos verificar se nos encontramos diante de um efetivo instrumento (que pode vir a se constituir no futuro) de democratização da educação superior no Brasil ou de uma equação eficaz que desprestigia a esfera pública, valoriza IES privadas de qualidade duvidosa e alavanca índices estatísticos capazes de acobertar um déficit educacional que não se resolve com malabarismos fiscais (CATANI, 2020, p. 137).

ações afirmativas e inclusivas em curso no país, conferindo legitimidade às leis federais que ampliam o acesso ao ensino básico ou superior.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve como objetivo compreender o papel do STF no controle de constitucionalidade dos dispositivos da CF/1988 relativos à educação, por meio das ADIs julgadas no período de 1988 a 2017. Um dos primeiros desafios a ser transposto na realização desta pesquisa, foi o de perceber que as pesquisas realizadas pelos estudiosos do campo educacional eram destoantes do objetivo proposto nesta tese. Isso porque, conforme demonstrado na seção 3.2, a maioria dos estudos envolvendo a temática da judicialização da educação orbitava em torno dos seguintes temas: a) acesso e permanência; b) judicialização dos direitos sociais, transferindo as discussões sobre políticas públicas para a esfera do judiciário; c) a atuação de órgãos que compõem o sistema de garantias de direitos; d) a judicialização envolvendo o contexto da violência nas escolas.

Conseqüentemente, houve uma compreensão de que as pesquisas realizadas no campo educacional envolviam os aspectos referentes à implementação da política pública educacional. O acionamento dos tribunais para a garantia do direito à educação foi, com uma ou outra variação, considerado pela maioria dos estudos como judicialização da educação, que pode ser entendida como um fenômeno social, jurídico, político, no qual se percebe a expansão da atuação do Poder Judiciário no campo educacional, sobretudo, quando há falhas na implementação de tais políticas. Oliveira (2015) esclarece que houve uma alteração no modelo liberal de separação dos poderes, ocasionada pela constitucionalização de direitos sociais, já que existe uma valorização do direito público sobre o direito privado. Ante a negligência dos poderes executivos e legislativos na prestação de políticas públicas, o poder judiciário foi alçado à categoria de local legítimo para exigibilidade dos direitos dos cidadãos.

Ainda em matéria educacional, alguns estudos realizados em programas de Pós-graduação em Educação abordam o Supremo Tribunal Federal e quando o fazem, normalmente, têm os objetos de pesquisa mais delimitados, como, por exemplo, a pesquisa realizada por Zeni (2018), que buscou compreender como o STF decidiu em relação aos processos de revalidação de diploma estrangeiro; ou o estudo de Rocha (2019), que analisou a atuação do Poder Judiciário no que se refere às políticas públicas de valorização dos docentes da educação básica, utilizando como fontes documentais as decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao assunto.

Nesse sentido, foi necessário buscar uma aproximação com outros campos de

conhecimento como o da Ciência Política e do Direito, pois as pesquisas desenvolvidas nessas áreas envolvem aspectos referentes à engenharia institucional do STF, sendo dado destaque ao processo decisório. Isso porque, na análise realizada nesta tese, por meio da compreensão das decisões no controle abstrato de constitucionalidade realizada pelo STF das 80 ADIs, foi possível mapear os principais temas relacionados ao campo educacional que foram submetidos para julgamento pela Corte Constitucional e qual foi a interpretação dela sobre as matérias, deslocando a pesquisa para a compreensão do Supremo como formulador de política pública no que se refere à estruturação institucional do sistema jurídico e político-administrativo.

Em relação ao processo deliberativo decisório envolvendo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, observa-se que o ministro-relator apresenta sua interpretação ao narrar os fatos e os fundamentos jurídicos envolvendo determinado tema. Os votos subsequentes têm como possibilidade serem consoantes, dissonantes ou complementares, agregando elementos fáticos ou jurídicos não considerados pelo relator. O Regimento interno do STF dispõe que o julgamento deve ser realizado na mesma sessão. Desse modo, depois de ser lido o relatório são realizados as sustentações orais e os debates, em seguida são colhidos os votos de cada um dos ministros. Não havendo pedido de vista dos autos, o julgamento finaliza na mesma sessão, o que, para Klafke (2010), não se configura como um processo deliberativo que se afirme verdadeiramente coletivo, pois não representa mais do que a apresentação de votos construídos individualmente nos gabinetes.

Nas ADIs analisadas nesta tese, verifica-se que foram realizados dez<sup>252</sup> pedidos de vista<sup>253</sup>. O regimento interno determina que o ministro que pedir vista dos autos deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação da ata de julgamento. Todavia, mesmo que o ministro apresente novamente o processo dentro desse prazo, a inclusão na pauta de julgamento depende do presidente do STF. As ADIs<sup>254</sup> analisadas demonstram que anos transcorreram entre uma seção de julgamento após o pedido de vista. Como exemplo, tem-se a ação do PROUNI (ADI 3330/DF) em que, a primeira sessão de julgamento ocorreu em 02/04/2008 e somente houve julgamento definitivo em

---

<sup>252</sup> ADIs 122/SC, 578/RS, 682/PR, 820/RS, 1007/PE, 1864/PR, 3237/DF, 3330/DF, 3772/DF, 4013/DF.

<sup>253</sup> Prerrogativa conferida a qualquer um dos ministros que participa do julgamento, que suspende o julgamento até que o processo seja colocado novamente em pauta.

<sup>254</sup> ADIs 682/PR, 820/RS, 1864/PR; 3237/DF; 3330/DF; 4013/DF.

03/05/2012.

Das ADIs analisadas, verifica-se que somente nas ações que versavam sobre o PARANAEDUCAÇÃO e sobre aposentadoria especial para os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, a divergência inaugurada pelo ministro, após o pedido de vista, alterou o fio condutor estabelecido pelo relator. Na análise geral, o longo tempo transcorrido nos votos-vista evidenciam a pouca capacidade para alterar o voto dos demais ministros em relação ao voto do relator.

A relevância de se analisar o controle abstrato é a de que, uma vez declarada a inconstitucionalidade da lei, a mesma deva ser retirada do ordenamento jurídico, ou seja, ela perde a validade e tem eficácia em relação a todas as pessoas que se encontravam naquela situação declarada pela norma como sendo inconstitucional. Isso pode ser evidenciado no capítulo 7, no qual observa-se a importância do efeito *erga omnes*, pois em diversas situações o STF considerou que as leis estaduais violavam as formas de ingresso nos cargos públicos na área da educação, devido à não observância da regra do concurso público. Em regra, a declaração de inconstitucionalidade retroage à data de vigência da lei questionada e os profissionais da educação que se encontravam com vínculo precário nos quadros da administração pública deveriam ter esse vínculo rompido a partir da declaração de inconstitucionalidade.

Ocorre que o STF tem a possibilidade de modular os efeitos<sup>255</sup> da sua própria decisão, e ele exerceu essa atribuição da mesma forma, como pode ser observado nas ADIS 1241/RN, 3649/RJ, 4125/TO, 4876/MG. Quando o STF confere efeitos prospectivos à sua decisão<sup>256</sup>, ele utiliza como fundamento o prejuízo à prestação do serviço público educacional. Isso tem duas consequências, a primeira é a de que o STF, pela sua própria engenharia jurídico-institucional, define ações que deveriam ter sido tomadas precipuamente pelo Poder Executivo. Observa-se, como exemplo, nas ADIs dos estados de Tocantins e Minas Gerais, que o Poder Executivo se eximiu de

---

<sup>255</sup> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

<sup>256</sup> No sentido de somente produzir efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata de julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, nomeação e posse de novos servidores.

realizar concurso público para preenchimento das vagas nos quadros da educação dos seus respectivos estados, ao longo de anos, e depois transferiu a responsabilidade jurídica em relação às situações precárias envolvendo milhares de profissionais da educação para o âmbito do Poder Judiciário. A segunda, é que o STF preserva a sociedade de uma descontinuidade brusca na oferta da prestação dos serviços educacionais.

Ainda em relação às situações envolvendo o Poder Executivo, o capítulo 5 demonstrou que o STF tem uma jurisprudência favorável aos pleitos dos governadores, tendo como fundamento o princípio da simetria em relação ao modelo de organização e a relação entre os poderes determinadas no âmbito federal. Para o STF, sendo a educação um direito que exige uma prestação positiva do Estado, demanda uma maior atuação do Poder Executivo, tanto no plano legislativo como no administrativo, e com fundamento na Constituição Federal, a criação de cargos públicos e o modo como eles serão providos nas instituições públicas de ensino, o aumento da remuneração dos servidores que atuam na área da educação, bem como os direitos e deveres a eles atribuídos, as situações que envolvem a organização administrativa do Estado-membro e as eleições para direção de estabelecimentos públicos de ensino ficam, sistematicamente, sob responsabilidade do Poder Executivo, já que se referem à gestão da administração pública e a seu orçamento.

Os elementos constantes nos capítulos 5 e 6 demonstram que o STF exerceu seu papel constitucional de preservar a Constituição Federal, na medida em que retira do ordenamento jurídico as leis referentes às contratações precárias no âmbito da administração pública sendo, nesse caso, considerado um ator de veto, que ao interpretar a Constituição constrange o Executivo a agir no sentido da decisão que foi tomada pelo órgão. Simultaneamente, o STF também confere governabilidade ao chefe do Poder Executivo, como quando replica, em uma interpretação conservadora, as atribuições do Presidente da República no âmbito dos Estados-membros, sendo nessas situações um ator de governabilidade (MADEIRA, 2014).

No capítulo 4 foi possível perceber, nos debates e nos votos, as declarações dos ministros sobre concepções de direito à educação, sua garantia e as condições para a sua consolidação. Esses debates refletem princípios constitucionais fundamentais que abordam temas essenciais para as políticas públicas de educação como o papel da União, dos Estados-membros e dos Municípios em relação as competências legislativas, materiais e a autonomia dos entes federativos sobre a



corresponsabilidade federativa em relação a garantia do direito à educação, financiamento, acesso, entre outros.

O STF, amparado pela Constituição Federal, define que o Poder Legislativo estadual e distrital não tem competência para dispor sobre diretrizes e bases da educação. Todavia, o fato de a Constituição garantir a competência concorrente à União e aos Estados-membros para legislar sobre educação, reservando à União, no âmbito da legislação concorrente, a competência para estabelecer normas gerais, abre espaço para que o STF altere a organização político-administrativa do Estado, definindo o âmbito de atuação dos órgãos legislativos federais, estaduais e distritais acerca desse direito, conforme a interpretação que faz da legislação. Infere-se que, pelo fato de a Constituição Federal não ter instituído um sistema nacional de educação, os sistemas de ensino ficam vulneráveis às interpretações feitas pelos ministros do STF, já que as fronteiras do que se refere às competências concorrentes não são delimitadas. Desse modo, os ministros do STF buscam embasamento para suas decisões no próprio campo do direito, em seus variados ramos, e não no campo educacional.

O capítulo 7 evidenciou que somente quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, competência legislativa privativa da União, considerou como funções de magistério as atividades de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico exercidas por professores, foi que o STF alterou sua jurisprudência em relação à aposentadoria especial. Embora o ministro Marco Aurélio sempre tenha julgado pela constitucionalidade das normas dos Estados-membros que estendiam os benefícios da aposentadoria especial aos profissionais de educação no desempenho dessas atividades.

Finalmente, no capítulo 8 verificou-se a existência de julgados nos quais a decisão judicial contribuiu efetivamente para concretizar o direito à educação como no caso do PROUNI e do estatuto da pessoa com deficiência. Todavia, a fundamentação dos julgados envolvendo as ADIs analisadas nesse capítulo, tem como base o campo das ciências jurídicas, sendo desconsiderado o campo educacional. Nesse sentido, percebe-se que o STF não vai servir como um ator de veto ao Poder Executivo e Legislativo no sentido de barrar ou impedir o avanço das legislações que entendem o direito à educação como mercadorias passíveis de exploração privada. Sob essa ótica, é imperioso que a sociedade civil organizada ocupe os espaços deliberativos no sentido de fortalecer a educação pública, gratuita, como por exemplo, aconteceu

recentemente com a incorporação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ao texto permanente da Constituição Federal, por meio da emenda constitucional nº 108/2020.

Esta tese se encerra comprovando a hipótese inicial de que o STF, por meio do resultado do julgamento das ADIs, altera o conteúdo das políticas educacionais definidas no âmbito do legislativo, bem como, ora constrange o executivo, ora confere a ele governabilidade. Revela ainda um elemento novo para o campo educacional, de que as decisões do STF refletem a ausência de nitidez, sobre a política educacional, por parte dos ministros do STF, bem como dos entes federados em relação aos limites e possibilidades no modo como se organizam e exercem suas atribuições e competências. Todavia, de modo geral, observa-se que entre equívocos, avanços e retrocessos o Supremo Tribunal Federal, em matéria educacional, exerce inegável papel de formular e definir o desenho das políticas públicas educacionais no território brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO FILHO, Ismael Kalil Saffe de. **Violência nas escolas públicas de Cascavel/Pr e a judicialização**: constatações e apontamentos. 2017. 66 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.
- ARGUELHES, Diego; HARTMANN, Ivar A. Mendes e Lula: uma liminar contra o plenário do Supremo Diego Werneck. **Onze supremos**: o supremo em 2016 / Organizadores: Joaquim Falcão, Diego Wernerck Arguelhes, Felipe Recondo. - Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.
- ARGUELHES, Diego; HARTMANN, Ivar A. **A monocratização do STF**. 03/08/15. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015) Acesso em: 02 fev.19.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, Apr. 2018. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Sept. 2019.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. RT, São Paulo, 1985.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. **Judicialização da política no Brasil**: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 15, p.69-94, dez. 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**: edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 11.342, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº89-6/MG –Minas Gerais. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 20 ago. 1993**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=89&processo=89>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº103-5/RO-Rondônia. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 8 set. 1995**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=103&processo=103>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº120-5/AM-Amazonas. Relator: Ministro Moreira Alves. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 24 abril 1996**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=120&processo=120>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 122/SC –Santa Catarina. Relator: Ministro Paulo Brossard. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 12 jun. 1992**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=122&processo=122>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 123/SC –Santa Catarina. Relator: Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 12 set. 1997**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=123&processo=123>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 145/CE –Ceará. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 10 ago. 2018**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=145&processo=145>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº152-3/MG-Minas Gerais. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 24 abril 1992**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=152&processo=152>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº249-0/RJ-Rio de Janeiro. Relator: Ministro Neri da Silveira. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 17 dez. 1999**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=249&processo=249>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº336/SE-Sergipe. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 17 set. 2010**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=336&processo=336>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº490-5/AM-Amazonas. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 20 jun. 1997**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=490&processo=490>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº546-4/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Moreira Alves. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 14 abril 2000**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=546&processo=546>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº550-2/MT-Mato Grosso. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 18 out. 2002**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=550&processo=550>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº573-1/SC-Santa Catarina. Relator: Ministro Neri da Silveira. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 31 ago. 2001**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=573&processo=573>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº578-2/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Maurício Correia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 18 maio 2001**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=578&processo=578>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº606-1/PR-Paraná. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 28 maio 1999.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=578&processo=606>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº665-7/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 27 out. 1995.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=665&processo=665>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº682-7/PR-Paraná. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 11 abril 2007.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=682&processo=682>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº700-9/RJ-Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Correia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 21 ago. 2001.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=700&processo=700>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº820-0/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 29 fer. 2008.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=820&processo=820>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 726.** Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1498#:~:text=Data%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20do%20enunciado,de%2011%2D12%2D2003>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº1328-9/AL-Alagoas. Relator: Ministro Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 18 jun. 2004.** Disponível

em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=1328&processo=1328>>. Acesso em: 16 fer. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº1399-8/SP-São Paulo. Relator: Ministro Maurício Correia. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 11 jun. 2004.** Disponível

em:<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=1399&processo=1399>>. Acesso em: 23 fer. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº1487-1/SC-Santa Catarina. Relator: Ministro Sydney Sanches. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 11 abril 2003.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=1487&processo=1487>>. Acesso em: 16 fer. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº1895-1/SC-Santa Catarina. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 6 set. 2007**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=1895&processo=1895>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº1991-1/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 2 jun. 2006**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=1991&processo=1991>>. Acesso em: 5 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2115-0/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 6 set. 2001**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2115&processo=2115>>. Acesso em: 8 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2253-9/ES-Espírito Santo. Relator: Ministro Maurício Correia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 7 maio 2004**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2253&processo=2253>>. Acesso em: 9 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2305/ES-Espírito Santo. Relator: Ministro Cezar Peluso. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 5 ago. 2011**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2305&processo=2305>>. Acesso em: 9 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2329/AL-Alagoas. Relator: Ministro Cármen Lucia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 25 jun. 2010**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2329&processo=2329>>. Acesso em: 11 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2417/SP-São Paulo. Relator: Ministro Maurício Correia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 5 dez. 2003**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2417&processo=2417>>. Acesso em: 12 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2583/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 26 ago. 2011**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2583&processo=2583>>. Acesso em: 12 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2654-2/AL-Alagoas. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos,**

**9 out. 2014.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2654&processo=2654>>. Acesso em: 14 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2663/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 29 maio 2017.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2663&processo=2663>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2676/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Melo. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 28 ago. 2018.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2676&processo=2676>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2801/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 5 jun. 2003.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2801&processo=2801>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº2806-5/RS-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 27 jun. 2003.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=2806&processo=2806>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3098-1/SP-São Paulo. Relator: Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 12 mar. 2006.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=3098&processo=3098>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3177-5/AM-Amazonas. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 3 jun. 2005.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=3177&processo=3177>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3669/DF-Distrito Federal. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência,

**Acórdãos, 29 jun. 2007.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=3669&processo=3669>>. Acesso em: 9 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3750/SP-São Paulo. Relator: Ministro Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos,**

**5 jun. 2017.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=3750>>



&processo=3750>. Acesso em: 4 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3792/RN-Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 1 ago. 2017**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=3792&processo=3792>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº4167/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 24 ago. 2011**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=4167&processo=4167>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº4211/SP-São Paulo. Relator: Ministro Teori Zavascki. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 23 mar. 2009**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=4211&processo=4211>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº4720/RR-Roraima. Relator: Ministro Cármen Lucia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 23 ago. 2017**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=4720&processo=4720>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 726. Brasília**, 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1498#:~:text=Data%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20do%20enunciado,de%2011%2D12%2D2003>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº5168/AL-Alagoas. Relator: Ministro Cármen Lucia. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 23 ago. 2017**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.aspbase=ADIN&s1=5168&processo=5168>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil [1988]. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)**. Regimento interno. 2019.

CÂMARA, Adriane Peixoto; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/67494>. Acesso em: 01 ago. 2019.  
CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas** / Ana Cláudia Niedhardt Capella. Brasília: Enap, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre. Fabris, 1988.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior**. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, Oct. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Nov. 2020.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 23, p.115-126, nov. 2004.

CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n. 34, jul. 1997.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, Dec. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602006000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Nov. 2020.

CHÁVEZ, R. B.; FERREJOHN, J. A.; WEINGAST, B. R. (2011). **A Theory of the Politically Independent Judiciary: A Comparative Study of the United States and Argentina**. 2011.

COELHO, Clayton Lúcio. **Efeitos da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na carreira dos docentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais: subsídio e sistema unificado de remuneração**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ARRJPW/1/disserta\\_\\_o\\_final\\_para\\_publica\\_\\_o\\_biblioteca\\_ufmg\\_v2\\_.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ARRJPW/1/disserta__o_final_para_publica__o_biblioteca_ufmg_v2_.pdf). Acesso em: 29 mar. 2016.

COUSO, J. A. The Politics of Judicial Review in Chile in the Era of Domestic Transition, 1990-2002. In GLOPPEN, S.; GARGARELLA, R.; SKAAR, E. (ed.) **Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies**. London: Frank Cass, 2004.

CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Bahia: Juspodivm, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. A judicialização da Educação. **Revista CEJ**. ano XIII, nº 45, p. 35. Brasília, abr/jun, 2009. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1097/1258>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 de outubro. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, p. 149-68, 2010.

Dossiê - **Descriminalização das drogas e o STF**. 06 de dezembro 2016. Disponível em: <http://pbpd.org.br/publicacao/dossie-descriminalizacao-das-drogas-e-o-stf/>  
Acesso em: 02 fev.19.

ENGELMANN, Fabiano. “A politização do direito no Brasil: caminhos para o estudo das novas relações entre Estado, cidadania e direito numa sociedade democrática”, em CAMERINI, Fabrizio & MEZZANOTI, Gabriela (orgs.). **Para pensar o direito**. Novo Hamburgo: Editora Feevale. 2003, v. 01, p. 151-162.

ENGELMANN, Fabiano. “Cidadania e efetivação de direitos no Brasil: caminhos e perspectivas”, em MARTINS, Rodrigo P. & Machado, Carlos R. S. (orgs.). **Conceitos, movimentos e identidades**: fundamentos para discussão da realidade brasileira. Novo Hamburgo: Editora Feevale 2004.

FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro Vieira; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; HARTMANN, Ivar A. **II Relatório Supremo em Números**: o Supremo e a Federação / Joaquim Falcão... [et al.] - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. 184 p.: il.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. **Onze supremos**: o supremo em 2016 / Organizadores: Joaquim Falcão, Diego Wernerck Arguelhes, Felipe Recondo. - Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números** - o Múltiplo Supremo. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2011.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de; CHAVES FILHO, Luciano de Oliveira. **V Relatório Supremo em Números**: o foro privilegiado / Joaquim Falcão...[et al.]. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. **III Relatório Supremo em Números**: o Supremo e o tempo / Joaquim Falcão, Ivar A. Hartmann, Vitor P. Chaves. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014.

FALCÃO, Joaquim; MORAES, Alexandre de; HARTMANN, Ivar A. **IV Relatório Supremo em Números**: o Supremo e o Ministério Público. / [Org.] Joaquim Falcão, Alexandre de Moraes, Ivar A. Hartmann. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.  
FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **O STF e a agenda pública nacional**: de outro desconhecido a supremo protagonista? Lua Nova, n.88, p. 429–469. 2013.

FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil.** Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>. 2003>. Acesso em: 07 jun. 2017.

FRANCA, Isabel Bezerra de Lima. **A judicialização das relações entre os estudantes e as universidades federais.** 2016. Dissertação (Pós-graduação em políticas públicas) Universidade Federal do ABC. Santo André. 2016.

FRANCISCO, Flávia da Silva Gomes. **Gestão do quadro de pessoal: relações entre as Escolas Estaduais e a Superintendência Regional de Ensino de Governador Valadares.** Dissertação (Mestrado em Gestão e avaliação em Educação Pública) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

HELMKE, Gretchen and FIGUEROA Julio Ríos (eds.) **Courts in Latin America.** New York: Cambridge University Press, 2011.

JOCHI, Fabiana Aparecida Pereira. **O trabalho docente frente à judicialização de vagas nas creches: sentidos de professores.** 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação. 2018.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Vícios no Processo Decisório do Supremo Tribunal Federal.** 2010. Acesso em: 01/12/2019. Disponível em: <<http://sbdp.org.br/publication/vicios-no-processo-decisorio-do-supremo-tribunal-federal/>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Finanças Públicas, **Renúncia Fiscal e o ProUni no Governo Lula.** Impulso (Piracicaba), Piracicaba - SP, v. 16, n.40, p. 93-104, 2005.

LORD, Lucio Jose Dutra. **Análise do discurso político: um estudo sobre o supremo tribunal federal.** Letras, [S.l.], n. 56, p. 283-302, abr. 2018. ISSN 2176-1485. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/letras/article/view/31357>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

LOUZADA, Marcelle Cardoso. **Os conflitos violentos de bullying na escola e seus entrelaçamentos com a justiça restaurativa.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises.** Lua Nova, São Paulo, n. 57, p. 113-134, 2002.

MADEIRA, Ligia More. **STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013.** Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/49506> Acesso em: 28 jun. 2017.

MARTINS, Rodrigo. **Pontos de divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial.** Dissertação. – Programa de Pós-graduação em Ciência Política Universidade de São Paulo, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Onze ilhas.** Folha de S. Paulo, 1º fev. 2010.

MENDES, Conrado Hubner. **O projeto de uma corte deliberativa.** [s.d.] Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod\\_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf) Acesso em: 02 fev.19.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2008.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A caminho de um direito civil constitucional.** Revista de Direito Civil Agrário, Imobiliário e Empresarial, ano 17, jul./set. 1993. p. 24. Fixação de data de vencimento das mensalidades escolares.

NETO, Cláudio Pereira de Souza. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: \_\_\_\_\_; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2010, p. 515-551.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional.** São Paulo: Método. 2009.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. **O Fundeb na Prática: Uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil.** Dissertação. (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Direito Fundação Getúlio Vargas, 2016.

OLIVEIRA, Daniele Lopes. **A judicialização das relações escolares.** 2017. 201 f. Tese (Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO. 2017.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da educação: a atuação do ministério público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora.** 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Dourados, 2011.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG.** Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em Educação) Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?** Dados, v. 48, n. 3, p. 559-87. 2005.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **Judicialização da educação: regime de colaboração e rede de proteção social da criança e do adolescente.** Soc. estado., Brasília, v. 34, n. 1, p. 185-209, Jan. 2019. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269922019000100185&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922019000100185&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jun. 2017.

POLONI, Maria José. **Creche: do direito à educação à judicialização da vaga.** 2017.

279 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo. 2017.

RANIEIRI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. In: KIM, Richard Pae e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

RANIERI, N. Beatriz Stocco. **Educação superior, direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: Edusp, 2000.

RANIEIRI, Nina Beatriz Stocco. **Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988**: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: \_\_\_\_\_ (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). Direito à Educação: aspectos constitucionais. São Paulo: Edusp, 2009. p. 39-59.

RECONDO, Felipe. **Por liminar, auxílio moradia de juízes já custa R\$ 860 milhões**. JOTA. [10 jul. 2016] Disponível em: < <https://goo.gl/eW4N3G>>. Acesso em: 01 julho de 2019.

RECONDO, Felipe. STF: Árbitro ou protagonista na crise política em 2016? **Onze supremos**: o supremo em 2016 / Organizadores: Joaquim Falcão, Diego Wernerck Arguelhes, Felipe Recondo. - Belo Horizonte, MG: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

RIBOLI, Cesar. **A judicialização do direito à educação infantil no estado do Rio Grande do Sul (2008-2018)**. Tese (doutorado) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, 2019.

ROCHA, Ana Cláudia dos Santos. **A Efetividade das políticas de valorização docente pela via judicial**. 2019. 219 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

ROCHA, J. B., **O direito à educação no município da Serra/ES**: análise do Programa Pró-Escola. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Ensino na Educação Básica PPGEED do Centro Universitário Norte do Espírito Santo). Universidade Federal do Espírito Santo, São Mateus. 2016.

SANTOS. **O exercício da colegialidade no Supremo Tribunal Federal**: entre a construção social do discurso e as práticas judiciárias. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Petula Ramanauskas Santorum. **A judicialização na educação infantil entre ênfases, encaminhamentos e solicitações no município de Sorocaba/SP**. 2018. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação). Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba/SP. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. De **Quem Divergem os Divergentes**: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal. *Direito, Estado e Sociedade* n. 47 p. 205 a 225 jul/dez 2015.

TAVARES, Letícia Antunes. **A questão da identidade de gênero e da orientação sexual: a necessidade da atuação da União, no exercício de sua competência educacional legislativa, para o tratamento coeso do assunto**. *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar / organizado por Nina Beatriz Stocco Ranieri e Angela Limongi Alvarenga Alves*. – São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

TATE, C. Neal. **Why the Expansion of Judicial Power?** In *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University. 1995.

TATE, C. Neal. **Why the Expansion of Judicial Power?** In: **The Global Expansion of Judicial Power**/ editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 27 – p.37.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **Judicialization and the Future of Politics and Policy**. In: **The Global Expansion of Judicial Power**/ editado por C. Neal Tate e Torbjörn Vallinder. Nova Iorque: New York University Press, 1995, p. 515 – p. 528.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York: New York University. 1995.

VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil: a study about the conditions that make it possible. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 389-406, Dezembro, 2008 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Julho 2019.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina - panorama do debate teórico contemporâneo. *Escritos*: **Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa**, Rio de Janeiro, Ano 3, n.3, 2009. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB\\_Escritos\\_3\\_13\\_Alexandre\\_Veronese.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/FCRB_Escritos_3_13_Alexandre_Veronese.pdf)>. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política**, em AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2013.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. **Entre Princípios e Regras: Cinco Estudos de Caso de Ação Civil Pública**. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.777-843, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva. In: **A Democracia e os Três Poderes**/ Luiz Werneck Vianna, organizador. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIEIRA, Oscar V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 8, n.2, p. 441–463. 2008.

XIMENES, Salomão; OLIVEIRA Vanessa Elias de; SILVA Mariana Pereira da. **Judicialização da educação infantil**: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. (2019). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n29/2178-4884-rbcpol-29-155.pdf>. Acesso 14-09-2019.

XIMENES, Salomão; SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da Educação. In: Oliveira, Vanessa E. (2019). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2019.

ZENI, Kelei. **Revalidação de diplomas estrangeiros de graduação e a sua judicialização no Supremo Tribunal Federal no Brasil (2009-2016)**. 130 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.



## APENSO 1 – Tabulação dos dados relativos às ADIs

### Tabela I - Tempo de tramitação das ADIs no STF

ADIn	ANO DE ENTRADA STF	PUBLICAÇÃO	DIAS
51-9	22/5/1989	17/9/1993	1579
89-6	27/9/1989	20/8/1993	1423
103-5	12/10/1989	8/9/1995	2157
120-5	23/10/1989	26/4/1996	2377
122	26/10/1989	12/6/1992	960
123-0	26/10/1989	12/9/1997	2878
152-3	30/11/1989	24/4/1992	876
249-0	5/4/1990	17/12/1999	3543
319-4	21/6/1990	30/4/1993	1044
336	11/7/1990	17/9/2010	7373
490-5	30/4/1991	20/6/1997	2243
546-4	5/7/1991	14/4/2000	3206
550-2	1/8/1991	18/10/2002	4096
573-1	3/9/1991	31/8/2001	3650
578-2	11/9/1991	18/5/2001	3537
606-1	16/10/1991	28/5/1999	2781
640-1	20/11/1991	11/4/1997	1969
665-7	4/2/1992	27/10/1995	1361
682-7	11/2/1992	11/5/2007	5568
700-9	12/3/1992	24/8/2001	3452
820-0	17/12/1992	29/2/2008	5552
864-1	26/4/1993	13/9/1996	1236
938-9	3/9/1993	14/5/2001	2810
980-0	13/12/1993	1/8/2008	5345
1007-7	7/2/1994	24/2/2006	4400
1042	10/3/1994	6/11/2009	5720
1241	7/3/1995	3/8/2017	8185
1266-5	7/4/1995	23/9/2005	3822
1328-9	1/8/1995	18/6/2004	3244
1399-8	1/2/1996	11/6/2004	3053
1472-2	19/6/1996	25/10/2002	2319
1487-1	2/8/1996	11/4/2003	2443
1627-0	26/6/1997	14/11/2016	7081
1864-9	31/7/1998	2/5/2008	3563
1895-1	2/10/1998	6/9/2007	3261
1950-3	2/2/1999	2/6/2006	2677
1991-1	19/4/1999	3/12/2004	2055
2115-0	3/12/1999	6/9/2001	643
2253-9	25/7/2000	7/5/2004	1382
2305	24/8/2000	5/8/2011	3998
2329	16/10/2000	25/6/2010	3539
2417-5	22/2/2001	5/12/2003	1016

ADIn	ANO DE ENTRADA STF	PUBLICAÇÃO	DIAS
2501-5	21/8/2001	19/12/2008	2677
2583	14/12/2001	26/8/2011	3542
2654-2	22/5/2002	9/10/2014	4523
2663	4/6/2002	29/5/2017	5473
2801-4	30/12/2002	5/6/2009	2349
2806-5	30/12/2002	27/6/2003	179
2997	18/9/2003	12/3/2010	2367
3098-1	19/12/2003	10/3/2006	812
3104-0	31/12/2003	9/11/2007	1409
3114-7	14/1/2004	7/4/2006	814
3116	14/1/2004	24/5/2011	2687
3177-5	25/3/2004	3/6/2005	435
3237	23/6/2004	19/8/2014	3709
3247	1/7/2004	18/8/2014	3700
3291	18/8/2004	9/11/2007	1178
3314	1/10/2004	22/3/2013	3094
3330	21/10/2004	22/3/2013	3074
3379	17/12/2004	22/3/2013	3017
3649	6/1/2006	30/10/2014	3219
3669-6	7/2/2006	29/6/2007	507
3721	3/5/2006	15/8/2016	3757
3750	22/6/2006	5/6/2017	4001
3772	10/8/2006	27/3/2009	960
3792	5/9/2006	1/8/2017	3983
3795	11/9/2006	24/5/2011	1716
4013	30/1/2008	19/4/2017	3367
4060	26/3/2008	4/5/2015	2595
4079	26/5/2008	5/5/2015	2535
4102	3/7/2008	10/2/2015	2413
4125	29/10/2008	15/2/2011	839
4167	29/10/2008	24/8/2011	1029
4211	20/2/2009	22/3/2016	2587
4375	28/1/2010	20/6/2011	508
4391	5/3/2010	20/6/2011	472
4720	16/2/2012	23/8/2017	2015
4876	16/11/2012	1/7/2014	592
5168	7/10/2014	23/8/2017	1051
5357	4/8/2015	11/11/2016	465

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Quadro I - DÉCADA DE ENTRADA DAS ADIs NO STF**

DÉCADA	Nº DE ADIs PARCIAL (80)	REQUERENTES GOVERNADORES (46)
Década de 1980	7	6
Década de 1990	31	19
Década de 2000-2010	36	19
Período de 2010-2017	6	2
TOTAL DE ADIs	80	46

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela II - UF DE ORIGEM CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIs**

UF DE ORIGEM	REGIÃO	Nº DE ADIs
Alagoas	Nordeste	4
Amapá	Norte	2
Amazonas	Norte	2
Bahia	Nordeste	2
Ceará	Nordeste	1
DF	Centro-Oeste	18
Espírito Santo	Sudeste	3
Maranhão	Nordeste	1
Mato Grosso	Centro-Oeste	1
Minas Gerais	Sudeste	5
Paraná	Sul	3
Pernambuco	Nordeste	1
Rio de Janeiro	Sudeste	8
Rio Grande do Norte	Nordeste	2
Rio Grande do Sul	Sul	9
Rondônia	Norte	1
Roraima	Norte	1
Santa Catarina	Sul	6
São Paulo	Sudeste	7
Sergipe	Nordeste	1
Tocantins	Norte	2
TOTAL		80

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela III - REGIÃO DE ORIGEM CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIs**

REGIÃO	Nº DE ADIs	%
Norte	8	10
Nordeste	12	15
Sul	18	22,5
Sudeste	23	28,7
Centro-Oeste	19	23,7
TOTAL	80	100

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela IV - REQUERENTES CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIS**

REQUERENTES	Nº DE ADIs	%
Federação	1	1,2
Assembleia Legislativa	1	2,4
Associação	2	14,5
Partido	6	1,2
Confederação	12	55,4
Procurador-Geral R.	14	7,2
Governador	46	16,9
TOTAL	82	100%

**Obs.:** Total 82 e não 80 devido duas ações em que há dois Requerentes diferentes (1399; 1864).

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela V - REQUERIDOS CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIs**

REQUERIDOS	Nº DE ADIs	%
Assembleia Constituinte	1	0,9
Assembleia Legislativa	60	52
Câmara Legislativa	7	6,1
Congresso Nacional	8	7
Conselho Universitário	1	0,9
Governador	23	20

REQUERIDOS	N° DE ADIs	%
Presidente da República	9	8,8
Universidade	1	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>

**Obs.:** Total 110 e não 80 devido várias ações em que há mais de um requerido.

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela VI - ESPÉCIE DO DISPOSITIVO CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIs**

ESPÉCIE DO DISPOSITIVO	N° DE ADIs	%
Constituição Estadual	17	21,5
Ementa Estadual	1	1,2
Ementa Federal	2	2,5
Lei Complementar Estadual	7	8,7
Lei Distrital	9	11,2
Lei Estadual	36	25
Lei Federal	4	5
Medida Provisória	3	3,7
Resolução	1	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela VII - QUÓRUM DE DECISÃO CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80 ADIs**

QUÓRUM DE DECISÃO	N° DE ADIs	%
Maioria	34	42,5
Unânime	38	47,5
Unânime em parte	8	10
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela VIII - APRESENTAÇÃO LIMINAR CONSIDERANDO A BASE DE DADOS  
DAS 80 ADIs**

LIMINAR	N° DE ADIs	%
Apresentou liminar	77	96
Não apresentou liminar	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

**Tabela IX - SITUAÇÃO LIMINAR CONSIDERANDO A BASE DE DADOS DAS 80  
ADIs**

SITUAÇÃO LIMINAR	N° DE ADIs	%
Aguardando julgamento	1	1
Deferida	22	27,5
Deferida em parte	9	11,3
Inferida	7	8,8
Prejudicada	38	3,8
N/C	3	47,5
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na coleta documental relativa às ADIs, no período de 1988-2017.

## **APENSO 2 – Resumo das 80 Ações Diretas de Inconstitucionalidade**

ADI 51/RJ - Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator Min. Paulo Brossard, para julgar procedente a ação.

ADI 89/MG - Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerida: Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

ADI 103/RO - Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 120/AM - Requerente: Governador do Estado do Amazonas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 122/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Paulo Brossard, para julgar procedente a ação.

ADI 123/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Velloso, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 152/MG - Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

ADI 249/RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Neri da Silveira, para julgar procedente a ação.

ADI 319/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 336/SE - Requerente: Governador do Estado de Sergipe. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 490/AM - Requerente: Governador do Estado do Amazonas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Octavio Gallotti, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 546/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente a ação.

ADI 550/MT - Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar improcedente a ação.

ADI 573/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requeridos: Governador do Estado de Santa Catarina/ Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Néri da Silveira, para julgar procedente a ação.

ADI 578/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul/ Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, para julgar procedente a ação.

ADI 606/PR - Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerida: Assembleia Legislativa do Paraná. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 640/MG - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais/ Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Marco Aurélio, para julgar procedente a ação.

ADI 665/DF - Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente a ação.

ADI 682/PR - Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requeridos: Governador do Estado do Paraná/ Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator Min. Joaquim Barbosa, para julgar improcedente a ação.

ADI 700/ RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Mauricio Corrêa, para julgar procedente a ação.

ADI 820/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por



maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar procedente a ação.

ADI 864/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Moreira Alves, para julgar procedente a ação.

ADI 938/BA - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado da Bahia/ Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Octavio Gallotti, para julgar procedente a ação.

ADI 980/DF - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Menezes Direito, para julgar procedente a ação.

ADI 1007/PE - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Requeridos: Governador do Estado de Pernambuco/ Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o Relator, Min. Eros Grau, para julgar procedente a ação.

ADI 1042/DF - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, para julgar procedente a ação.

ADI 1241/RN - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

ADI 1266/BA - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Requerida: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar improcedente a ação.

ADI 1328/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Min. Ellen Gracie, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 1399/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 1472/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Requeridos: Governador do Distrito Federal/ Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

ADI 1487/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sydney Sanches, para julgar procedente a ação.

ADI 1627/DF - Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Carmen Lucia, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 1864/PR - Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação/ Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Governador do Estado do Paraná/ Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 1895/SC - Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Sepúlveda Pertence, para julgar procedente a ação.

ADI 1950/SP - Requerente: Confederação Nacional do Comércio (CNC). Requeridos: Governador do Estado de São Paulo/ Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar improcedente a ação.

ADI 1991/DF - Requerente: Governador do Distrito Federal. Requeridos: Câmara Legislativa do Distrito Federal/ Governador do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 2115/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

ADI 2253/ES - Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, para julgar procedente a ação.

ADI 2305/ES - Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, para julgar procedente a ação.

ADI 2329/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Carmen Lúcia, para julgar procedente a ação.

ADI 2417/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Maurício Corrêa, para julgar procedente a ação.

ADI 2501/MG - Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar procedente a ação.

ADI 2583/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lucia, para julgar improcedente a ação.

ADI 2654/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

ADI 2663/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Luiz Fux, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 2801/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Gilmar Mendes, para julgar procedente a ação.

ADI 2806/RS - Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Ilmar Galvão, para julgar procedente a ação.

ADI 2997/RJ – Requerente: Partido Social Cristão. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro/Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, para julgar procedente a ação.

ADI 3098/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Velloso, para julgar procedente a ação.

ADI 3104/DF - Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Cármen Lúcia, para julgar improcedente a ação.

ADI 3114/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 3116/AM - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Amapá/Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

ADI 3177/AM – Requerente: Governador do Estado do Amapá. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar procedente a ação.

ADI 3237/DF - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar procedente em parte.

ADI 3247/MA - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Maranhão/ Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 3291/DF - Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requerido: Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar improcedente a ação.

ADI 3314/DF - Requerente: Partido da Frente Liberal. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

ADI 3330/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

ADI 3379/DF - Requerente: Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social. Requerido: Presidente da República. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar improcedente a ação.

ADI 3649/RJ - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro/ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Luiz Fux, para julgar procedente a ação

ADI 3669/DF - Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar improcedente a ação.

ADI 3721/CE - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Ceará/ Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Teori Zavascki, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 3750/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Edson Fachin, para julgar procedente a ação.

ADI 3772/SP - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República/Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 3792/RN - Requerente: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

ADI 3795/DF - Requerente: Governadora do Distrito Federal. Requeridos: Governador do Distrito Federal/ Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Carlos Britto, para julgar procedente a ação.

ADI 4013/TO - Requerente: Partido Verde. Requeridos: Governador do Estado do Tocantins/ Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

ADI 4079/ES - Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Requeridos: Governador do Estado do Espírito Santo/ Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto do Relator, Min. Roberto Barroso, para julgar improcedente a ação.

ADI 4102/RJ - Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 4125/TO - Requerente: Partido Social da Democracia Brasileira. Requeridos: Governador do Estado de Tocantins/ Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

ADI 4167/DF - Requerentes: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul/ Governador do Estado do Paraná/ Governador do Estado de Santa Catarina/ Governadora do Estado do Rio Grande do Sul/ Governador do Estado do Ceará. Requeridos: Presidente da República/ Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Joaquim Barbosa, para julgar improcedente a ação.

ADI 4211/SP - Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Teori Zavascki, para julgar procedente a ação.

ADI 4391/RJ - Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro/ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente a ação.

ADI 4720/DF - Requerente: Governador do Estado de Roraima. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o Relator, Min. Cármen Lúcia, para julgar procedente a ação.

ADI 4876/MG - Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado de Minas Gerais/ Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O Tribunal Pleno, por unanimidade em parte, acompanhou o voto do Relator, Min. Dias Toffoli, para julgar procedente em parte a ação.

ADI 5168/AL - Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. O Tribunal Pleno, por unanimidade, acompanhou o voto da Relatora, Min. Cármen Lúcia para julgar procedente a ação.

ADI 5357/DF - Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Requeridos: Presidente da República// Congresso Nacional. O Tribunal Pleno, por maioria, acompanhou o voto do Relator, Min. Edson Fachin, para julgar improcedente a ação.