



COMPETÊNCIA EDUCACIONAL NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação
Sociedade Brasileira de Direito Público

BRUNO MARTINS GUERRA

Orientador: DENISE VASQUES

2005

SUMÁRIO

I – A TEMÁTICA DA COMPETÊNCIA EDUCACIONAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA.....	3
1. INTRODUÇÃO	3
2. METODOLOGIA.	6
3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	8
3.1 A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO ARTIGO 22, § ÚNICO.....	10
4. A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA EDUCACIONAL	12
II – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	14
1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 1.399 – SP	15
1.1. RELATÓRIO.....	15
1.2. VOTOS E COMENTÁRIOS	17
2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 1.991 – DF	24
2.1. RELATÓRIO.....	24
2.2. VOTOS COMENTÁRIOS	26
3. MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.667 – DF	28
3.1 RELATÓRIO.....	28
3.2. VOTOS E COMENTÁRIOS	30
III – CONCLUSÃO	32
IV BIBLIOGRAFIA.....	35

I – A TEMÁTICA DA COMPETÊNCIA EDUCACIONAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

1. INTRODUÇÃO

A constituição de 1988 fixou em seu corpo a idéia de que a educação é um direito de todos, dever do Estado e da família, e com incentivo e colaboração da sociedade, sendo seu escopo o desenvolvimento pleno do ser humano, o preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho¹.

O estudo das normas educacionais é importante, uma vez que as regras que regulam a matéria educacional possuem grande importância social. A educação é um problema atual devido ao limitado poder de alcance desse direito e pela baixa qualidade do sistema educacional brasileiro.

O objetivo do presente trabalho é apresentar de forma descritiva a temática da competência educacional na Constituição de 1988, utilizando como ferramenta de pesquisa e apoio a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionada ao tema.

A temática da competência educacional foi objeto do controle de constitucionalidade concentrado do Supremo Tribunal Federal. As decisões proferidas pela Corte Constitucional Brasileira nos permite tentar buscar um posicionamento desse tribunal em relação à educação, principalmente quanto à competência legislativa educacional.

A matéria ainda é pouco explorada pela doutrina, e também não é marcada por decisões unânimes na jurisprudência do tribunal a ser analisado, pois ocorreram decisões em que uma pequena parte dos

¹ Art. 205, CF/88.

ministros incluiu seus votos vencidos. A análise desse posicionamento contrário pode ser uma forma benéfica de estudo jurisprudencial, pois existe a possibilidade de uma nova estruturação jurisprudencial derivada dos votos vencidos.

As decisões da Corte Constitucional não estabeleceram limites na divisão de competências entre os entes federativos, gerando argumentos dogmáticos em relação à competência privativa da União que não conseguem dar concretude a jurisprudência.

Nesse contexto, almeja-se verificar na consumação do trabalho se o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar os dispositivos constitucionais relacionados com a temática, acaba por deteriorar a autonomia dos Estados-membros da Federação. Sendo assim, partiremos de duas perguntas que auxiliarão na comprovação de validade da hipótese:

- 1) A interpretação sistemática da Constituição é benéfica para a autonomia dos Estados em relação à educação?
- 2) O comportamento do Supremo Tribunal está adequado ao objetivo almejado nesta dissertação?

Para a comprovação da hipótese usaremos a doutrina; sendo assim, com o conhecimento teórico acentuado poderemos caminhar para a análise de jurisprudência de maneira mais didática, objetivando responder ao término do trabalho as perguntas propostas.

A repartição de competências é um dos pressupostos do federalismo, e para que o sistema federativo funcione com otimização, não é aconselhável que os entes da federação desenvolvam querelas sobre a sistemática distributiva de competências.

A problemática elencada é sistematizada pelos dispositivos que versam sobre as competências dos entes integrantes da Federação Brasileira relacionadas à educação, previstos na Constituição Federal Brasileira nos arts. 22, XXIV², 23, V³ e 24, IX⁴. A temática da competência educacional não obteve um desenvolvimento científico doutrinário suficiente para liquidar incertezas, portanto, recaiu ao STF a tarefa de interpretar tais normas constitucionais para elucidar a questão.

Ressaltamos que a dissertação não busca tentar desconstruir o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, pois não temos tamanha pretensão. Portanto, não iremos nos amparar em premissas dogmáticas para a busca de conclusões.

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV – diretrizes e bases da educação nacional.

³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e a ciência.

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX – educação, cultura, ensino e desporto.

2. METODOLOGIA

O estudo jurisprudencial de competência educacional, sobretudo sobre competência legislativa constitucional, ajustou-se de forma inicial pela procura de acórdãos relacionados ao tema proposto pela internet, através do site (sítio) do Supremo Tribunal Federal.

Para o conhecimento da pesquisa foram divididos grupos que se responsabilizaram sobre determinados temas, sendo este trabalho relacionado ao tema Direito Social (Saúde e Educação). O grupo responsável por este tema produziu um grande ementário, que foi a base de particularização das monografias dos alunos da Escola de Formação.

A pesquisa no site do STF iniciou-se tanto no link "pesquisa de jurisprudência" quanto no link "pesquisa simultânea de jurisprudência", de tal modo que os acórdãos publicados relacionados ao tema, foram retirados para análise.

No campo de busca foram utilizadas as palavras "competência educacional", "competência legislativa educacional", "competência educação", "Lei de Diretrizes e Bases da Educação", "art. 22, XXIV", "art. 23, V", "art.24, IX" e "Lei 9394/96", obtendo-se apenas oito acórdãos jurisprudenciais e um informativo.

Na fase posterior, fez-se o corte restringindo a matéria. Primeiramente, foram escolhidos aqueles que se aquiesciam com a Constituição de 1988, sobrando sete acórdãos; depois o corte se deu para que ficassem apenas as contendas que envolviam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, restringindo o número para apenas três acórdãos. Ao final, foram selecionados os seguintes acórdãos: ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº. 1.399 – SP, ADIN nº. 1991 – DF e MC ADIN nº. 2.667 – DF (Medida Cautelar).

O objetivo do trabalho monográfico foi retirar entendimentos derivados dos acórdãos estudados, caracterizando o trabalho como análise jurisprudencial. Não obstante, a doutrina foi olvida pois as contribuições doutrinárias foram essenciais para o entendimento de termos técnicos e para a construção de pontos críticos, sem afastar o caráter jurisprudencial do trabalho.

3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para não fugir das especificidades técnico-jurídicas que nos acompanharão durante o trabalho, precisamos elucidar certos pontos pertinentes ao estudo de Direito Constitucional, mais precisamente um breve esboço sobre a repartição de competências constitucionais no federalismo brasileiro.

Um dos traços do federalismo é a repartição constitucional de competências entre os membros da federação, ou seja, a Constituição Federal é responsável por estabelecer limites no sistema de distribuição de poderes entre os entes federativos.

A repartição de competências garante a autonomia equilibrada entre o poder central e os poderes dos entes federativos. Logo, analisando a distribuição de competências, automaticamente se analisam as características da Federação.

O constituinte originário, ao armar o sistema de distribuição de competências federativas, buscou garantir um determinado grau de autonomia aos entes da federação, conferindo-lhes a capacidade de exercício e desenvolvimento de atividades legislativas reservadas. Tal entendimento foi amparado pela Teoria da Predominância de Interesses, que estabelece a legitimação para edição de normas ao ente federativo que possuir, em relação aos demais, predominância de interesse sobre a matéria a ser normatizada.

José Afonso da Silva, com seu precioso magistério, ao discorrer de acordo com a referida teoria ensina que "*à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos*

Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local”⁵.

O mesmo autor justifica os diversos critérios procedimentais para divisão de competências, pela forma, conteúdo, extensão e origem. Para tornar mais didática a temática relacionada à Teoria da Predominância de Interesses, observa-se que a competência material pode ser exclusiva – quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais, impossibilitando delegação de poderes (art.21)⁶ e comum, cumulativa ou paralela – 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 (Art. 23)⁷. Já a competência legislativa, pode ser privativa – quando enumerada à entidade própria, podendo ocorrer delegação ou suplementação (art. 22, § único)⁸; concorrente – quando a competência é repartida, cabendo à União traçar regras gerais e aos Estados a matéria restante (art. 24, §1º)⁹; e complementar – quando os Estados podem complementar determinada matéria não atingida pela regra geral da União inexistindo lei federal, podendo legislar plenamente, mas com a edição da norma geral pela União a lei estadual incompatível tem sua eficácia suspensa (art. 24, parágrafos 2º, 3º e 4º)¹⁰.

José Afonso da Silva enxerga no rol do art. 21 da Constituição Federal competências exclusivas, que possuiriam a peculiaridade da

⁵ No livro Curso de Direito Constitucional Positivo

⁶ Art. 21. Compete à União (caput).

⁷ Art. 23. É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (caput).

⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: § único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: § 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

¹⁰ § 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados; § 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas particularidades; § 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

indelegabilidade, resguardando a denominação de privativas para as competências do art. 22, sob o argumento de que estas seriam delegáveis¹¹. Contrária a essa forma de classificação, Fernanda Dias Menezes de Almeida¹² emprega indistintamente os termos exclusivo e privativo, ao designar as competências próprias de cada entidade da federação.

Tais considerações são auxiliares para o estudo da competência educacional na jurisprudência do STF, funcionando como base teórica para o próximo tópico de competência educacional na Constituição Federal de 1988.

3.1 A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO ARTIGO 22, § ÚNICO

Na explanação anterior, anotamos sobre a competência legislativa privativa da União (art.22), inclusive para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (XXIV), não deslembrando a possibilidade de delegação aos Estados criada pelo parágrafo único do dispositivo em questão.

O sistema de delegação preparado no art. 22 pode parecer uma forma de descentralização política dos poderes pertencentes à União, mas fazendo uma célere análise, ainda que sem entrar no mérito da necessidade que o constituinte encontrou para determinar tais matérias, observamos que o dispositivo é extenso, ou seja, a União possui competência privativa para legislar sobre vinte e nove matérias, ocasionando grandes poderes para este ente, talvez privilegiado, da federação. Deste modo, a inclusão do parágrafo único não significa uma

¹¹ Curso de Direito Constitucional Positivo, cit. 10., Ed. Malheiros Ed., p. 455.

¹² Fernanda dias Menezes de Almeida (competências na Constituição de 1988), cit., p. 79.

forma de descentralização em favor dos Estados¹³, e sim uma faculdade benéfica ao legislador federal, pois poderá até se esquivar do compromisso de legislar sobre determinada matéria¹⁴.

A delegação da competência privativa da União aos Estados é ineficaz, pois os Estados, para poderem legislar sobre alguma das matérias incluídas no art. 22, estariam na dependência de uma lei complementar, o que é muito complicado, tendo em vista a necessidade de maioria absoluta (quorum qualificado) para sua aprovação. Logo, observamos que a delegação de competências esbarra também em procedimentos formais, tornando muito remota a probabilidade do uso da ferramenta delegatória.

Consideramos que o estudo da delegação é fundamental para dissertação, pois apesar do art. 22 possuir o instrumento delegatório do parágrafo único, o mesmo não atinge todas as matérias ali presentes. Um exemplo¹⁵ é o inciso XXIV, que versa sobre diretrizes e bases da educação, não atingido, uma vez que os Estados legislam por direito próprio sobre questões específicas, sempre que a competência da União se restringe à edição de normas gerais, não dependendo, portanto, de nenhuma delegação¹⁶.

Acompanhamos a crítica de Fernanda Dias Menezes Almeida¹⁷, de que se o constituinte não quis indicar no corpo constitucional os casos em que seria possível a legislação estadual suplementar, deveria ao menos ter se precavido de excluir certas matérias da possibilidade de delegação que criou.

¹³ O Distrito Federal incluiu-se para o entendimento.

¹⁴ Exemplo de Fernanda Dias Menezes de Almeida, em livro já citado, ressaltando que apesar de maldoso o exemplo é válido.

¹⁵ Outros exemplos são os incisos XI, XXI, XXVIII.

¹⁶ Fernanda dias Menezes de Almeida (competências na Constituição de 1988), cit., p. 109.

¹⁷ Idem. p. 110.

4. A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA EDUCACIONAL

A Lei nº. 9394, de 20 de Dezembro de 1996, a chamada “Lei de Diretrizes e Bases da Educação” (LDB), foi a forma de o legislador federal cumprir o art. 22, XXIV da CF/88. A LDB preceitua os fundamentos, a organização e as condições de exequibilidade dos sistemas educacionais.

A LDB possui caráter nacional, portanto, possui incidência em todo território brasileiro através dos sistemas de ensino, mas não possui natureza exaustiva. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação não busca mitigar a autonomia dos entes federativos, e sim, estabelecer articulações entre a União e os Estados, ampliando a autonomia e a descentralização de competências das unidades federadas e dos sistemas de ensinos.

Um ponto importante para o estudo dos casos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal é a inadequação técnica da inclusão do inciso XXIV do art. 22, no rol das competências legislativas privativas da União, quando deveria estar arrolada no art. 24, que trata da competência legislativa concorrente.

A regra da competência legislativa privativa é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera do poder, ou seja, o poder competente é autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência¹⁸.

Já na hipótese de competência legislativa concorrente, a regra é que a União edita as normas gerais, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a legislação suplementar.

¹⁸ Idem. p. 104.

Portanto, o inciso XXIV do art. 22, que é caracterizado como regra geral, deveria constar no art. 24, pois desse modo ficariam no mesmo artigo todas as matérias em que a União seria responsável pela edição da norma geral. Assim, o outro dispositivo contaria com todas as matérias de legislação plena do poder central¹⁹.

Essa falha constitucional poderia não ser um empecilho se fosse realizada a interpretação sistemática da lei maior, mas infelizmente, interpretações errôneas da Constituição já trouxeram conseqüências práticas e insegurança jurídica, como as decisões do STF que serão posteriormente analisadas no presente estudo monográfico. Versando sobre essa constatação Manoel Gonçalves Ferreira Filho salienta²⁰:

“Algumas observações, todavia, cabem a este propósito, em face de um texto com as características da Constituição de 1988. A primeira consiste em acentuar a importância da interpretação sistemática. As normas da Constituição de 1988, repita-se, resultam de uma composição entre propostas não raro extremamente divergentes, senão contraditórias. Nem sempre a conciliação se fez com a mesma orientação, e cá ou lá prevaleceram inclinações entre si opostas. Assim, se jamais se deve determinar isoladamente o sentido de uma regra, com relação à Constituição vigente é imperioso procurar inseri-la no sistema que objetivamente deflui de seu texto, conciliando-se o aparentemente inconciliável”.

¹⁹ Os incisos IX, XXI e XXVII, do art. 22 também deveriam constar no rol das competências concorrentes.

²⁰ No livro Comentários à Constituição Brasileira de 1988. cit. p. 10. 3ª ed. 1990.

II – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Essa parte do trabalho possui como objetivo analisar os acórdãos selecionados sobre competência legislativa educacional, principalmente os conflitos que envolvem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

A análise busca ser formal, baseada na argumentação dos ministros sobre a competência relativa à educação; sendo assim, avaliações do mérito de cada sentença não caracterizam o escopo da análise.

Essa parte da dissertação é muito importante, pois através dela podemos responder as indagações levantadas na introdução, ou seja, através dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal, traçaremos o comportamento da corte constitucional frente à competência educacional.

Os acórdãos escolhidos são julgados que estão sob a égide da Constituição Brasileira de 1988, tendo uma distância temporal de julgamento pequena. Desta forma, serão analisados de acordo com a ordem cronológica, possibilitando um estudo gradual.

Pretendemos buscar nas decisões da Corte Constitucional uma congruência entre a doutrina e a aplicação de seus precedentes. A busca de congruência entre as decisões e a doutrina não significa que esta esteja revestida de certeza, mas que certa matéria já está sendo estudada e se tornando alvo de críticas. A aplicação dos precedentes será também passível de discussão, pois que a validade de tal aplicação pode ser questionável.

Salientamos que não buscamos desconstruir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da competência legislativa educacional – o que seria muita pretensão – mas sim buscar congruência nos votos dos ministros, procurando a aplicação da interpretação sistemática dos

dispositivos constitucionais, desse modo, repudiando a leitura dogmática de artigos esparsos.

1. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 1.399 – SP

Esse acórdão, datado de 3 de março de 2004, demonstra um posicionamento tímido do Supremo Tribunal ao encarar uma contestação sobre a educação, já que não analisou a fundo, ou ao menos de maneira satisfatória, a competência concorrente, se fixando na dogmática da competência privativa da União.

A ADIN 1.399 é basilar para a presente análise jurisprudencial, pois apesar de não possuir a decisão da maioria dos votantes, conta com maior número de votos publicados se comparada a outra Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser analisada. As discussões presentes na decisão aumentam a abordagem do assunto de maneira mais clara e precisa.

1.1. RELATÓRIO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 1.399 – SP, com pedido de liminar, foi impetrada pelo Governador do Estado de São Paulo contrário à Lei 9.164, de 17 de maio de 1995, que dispunha sobre o ensino de Educação Artística nas escolas públicas estaduais paulistas.

A norma impugnada, de iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), contava com o seguinte teor:

“Artigo 1º - É obrigatória a presença do componente curricular educação Artística, da 1ª (primeira) a 8ª (oitava) série do 1º grau e 2º grau, com carga horária de 2 (duas) horas/aulas semanais em toda a rede pública de ensino.

§ 1º - O ensino de Arte mencionado no *caput* deverá ser ministrado por professor com formação específica.

§ 2º - A escolha da linguagem – teatro, mímica, artes plásticas, dança, fotografia, etc. – a ser adotada pela escola em cada série será determinada pelo Conselho de Escola, ouvido o professor especialista.”

Artigo 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

O requerente dentre suas alegações contestou que a referida lei, votada pelo Legislativo paulista após ser vetada pelo Governador do Estado:

- a) Atentou contra o art. 2ª da Constituição Federal, caracterizando usurpação de competência do Poder Executivo.
- b) Invadiu a competência da privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, presente no art. 22, XXIV da CF/88.
- c) Ofendeu o art. 167, II da CF/88, que veda o aumento da despesa pública sem a necessária indicação dos recursos disponíveis para o atendimento o novo encargo.

A Medida Cautelar (MC) da ADIN 1.399, de 14 de março de 1997, reconheceu o *periculum in mora*, assim o Supremo Tribunal Federal deferiu, em parte, o pedido do requerente, suspendendo a vigência do §

1º do art. 1º e do adjetivo “especialista”, disposto no § 2º do mesmo artigo, da Lei 9.164, até o final da ação.

A relatoria da Medida Cautelar coube ao Ministro Maurício Corrêa, que em seu voto pediu a suspensão integral da Lei 9.164, sustentando a usurpação de competência do Poder Executivo estadual, a invasão de competência privativa legislativa da União (art. 22, XXIV da CF/88), e, por fim, a ofensa ao princípio orçamentário de não exceder os créditos disponíveis (art. 167, II da CF/88). A decisão dos outros Ministros votantes caminhou diferentemente do relator, sendo o voto do Ministro Maurício Corrêa parcialmente vencido.

A publicação da Medida Cautelar da ADIN 1.399 no site do Supremo Tribunal Federal só conta com os votos dos Ministros Maurício Corrêa, Francisco Rezek, Marco Aurélio. Em relação ao voto do Ministro Francisco Rezek, é importante justificar que sua decisão só suspendeu o termo “especialista” do § 2º do art. 1º da contestada lei. Infelizmente o Ministro Rezek não pode contribuir na decisão da ADIN, pois no período temporal do julgamento da ação já estava desempenhando suas funções em um tribunal internacional, não nos permitindo a oportunidade de discutir seu voto.

Antes de passar a analisar os votos da ADIN 1399, frisamos que o Ministro Marco Aurélio mudou seu entendimento ao voto proferido na Medida Cautelar, o que nos parece saudável, pois seu novo voto funcionará como base de discussão.

1.2. VOTOS E COMENTÁRIOS

O voto do Ministro Relator Maurício Corrêa inicia-se seguindo o traçado desenhado por ele mesmo na decisão da Medida Cautelar,

reiterando de forma incisiva a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, *in verbis*:

“Creio que não há razão para alterar-se, neste exame do mérito, a decisão proferida na fase cautelar, pois, sem dúvida, o mencionado dispositivo violou o artigo 22, XXIV, da Carta da República, que reservou à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (grifo nosso) – Voto do Ministro Maurício Corrêa, ADIN nº. 1.399/SP, p. 32.

O voto da relatoria não se apoiou de forma concreta no princípio da motivação judicial, não indo a fundo na problemática elencada *in verbis*:

“Sem embargo das discussões acerca do que vem a ser normas gerais nas situações de competência concorrente, no caso ressai claro que a disposição da lei está inserida no conceito de diretrizes e bases para educação nacional, tema reservado à legislação federal” (grifo nosso) – Voto do Ministro Maurício Corrêa, ADIN nº. 1.399/SP, p. 32.

A passagem do voto da relatoria é criticável, pois ao querer justificar que o adjetivo “especialista” da norma em questão ofende a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o magistrado deixa de buscar uma interpretação sistemática que justifique (ou não) a disposição legal paulista.

O relator enxerga de maneira peremptória que o inciso XXIV, do art. 22 da CF/88 é de fato uma competência legislativa privativa da União, não

considerando a inadequação técnica da Constituição Federal, ao dispor o inciso XXIV no art. 22, e não no art. 24.

Apenas para usarmos como sustentáculos teóricos para rechaçar o entendimento do Relator, repetimos os preceitos sobre competências legislativas estudadas no capítulo anterior, que dispõem que a regra da competência legislativa privativa é que seu exercício seja conferido em plenitude à respectiva esfera do poder, ou seja, o poder competente é autorizado a normatizar todos os aspectos, gerais e específicos, das matérias submetidas à sua competência. Já a hipótese da competência legislativa concorrente à regra é que a União edita as normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios a legislação suplementar.

A lei estadual não usurpa a competência da União de legislar sobre Diretrizes e bases da educação, ou seja, a regra geral da União, mas apenas exerce a competência que lhe cabe, que é a suplementação.

O único momento do voto que o Ministro Maurício Corrêa cita a competência concorrente é para ressaltar a autonomia dos Estados, mas não em relação ao escopo da lei em questão, que são as aulas de educação artística, *in verbis*:

“Também não se pode afastar da competência concorrente do Estado (CF, artigo 24, IX) a faculdade de dispor sobre o número de horas/aulas semanais em que tal ou qual matéria deverá ser ministrada” – Voto do Ministro Maurício Corrêa, ADIN nº. 1.399/SP, p. 34.

O voto do Ministro Marco Aurélio, na ADIN 1.399, contrariou o seu posicionamento na Medida Cautelar. O magistrado justificou a mudança de posicionamento devido ao exame mais detalhado do teor do diploma que versa sobre o ensino de Educação Artística.

Com a mudança de raciocínio do Ministro, formou-se o convencimento da competência concorrente, pois o mesmo afirmou que cabe à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas cabe aos Estados a competência concorrente, ou seja, a norma constitucional intitulada de privativa, não é exaustiva. É como justificou o Ministro *in verbis*:

“(...) formei convencimento diverso, já que se de um lado temos que compete à União, com exclusividade, legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, de outro verificamos a competência concorrente” – Voto do Ministro Marco Aurélio, ADIN nº. 1.399/SP, p. 37.

Ao discutir o § 1º do artigo 1º²¹ o Ministro afirma que o dispositivo possui “coerência a toda prova” (suas palavras), pois as formas de linguagens descritas no § 2º²² geram a exigência de especialidade, exemplificando que como professor de Direito, não poderia lecionar tais matérias. Ainda em relação ao § 2º, o juiz acredita que a disposição normativa se enquadra na competência concorrente do Estado para legislar sobre educação e ensino²³, obedecidas as regras gerais.

É brilhante a advertência do Ministro Marco Aurélio, ao salientar que não consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional qualquer norma conflitante com as previsões da lei, lembrando que a lei paulista é um diploma daqueles que exigem do operador do Direito, principalmente do magistrado, um esforço visando a sua manutenção no cenário jurídico.

²¹ § 1º do art. 1º - O ensino de Artes mencionado no *caput* deverá ser ministrado por professores com formação específica.

²² § 2º do art. 1º - A escolha da linguagem – teatro, mímica, artes plásticas, dança, fotografia, etc. – a ser adotada pela escola em cada série será determinada pelo Conselho de Escola, ouvido o professor especialista.

²³ CF/88, art. 24, IX – Compete privativamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre: IX – educação, cultura, ensino e desporto.

O Ministro Carlos Ayres Britto foi sensível aos apelos do Ministro Marco Aurélio, acompanhando a voz dissidente do tribunal e optando por confirmar a idéia de que a competência legislativa privativa da União se limita no plano de diretrizes e bases da educação nacional, o que não torna a legislação exaustiva, e sim, uma regra geral, *in verbis*:

“(...) entendo que a competência legislativa privativa da União se confina no plano de bases e diretrizes, ou seja, naquela idéia que todos temos normas, normas de amplitude nacional. (...) O Estado membro não fere a competência da União, está apenas no uso da sua competência concorrente para legislar sobre educação.” – Voto do Ministro Carlos Ayres Britto, ADIN nº. 1.399/SP, p. 41.

Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto prestigiaram não só a constitucionalidade da lei paulista, mas como a atividade artística. Contrário aos dois magistrados ficou o Ministro Sepúlveda Pertence que, em seu breve voto, não se baseou muito na Constituição Federal, e usou simples exemplos para desqualificar a lei paulista, *in verbis*:

“Então, o professor dará aula de tudo, mas não poderá ensinar a cantar o Hino Nacional, porque a lei local criou uma reserva de mercado para os que tenham formação em Artes. (...) É caso típico de aplicação da razoabilidade, ante a realidade secular do ensino fundamental brasileiro, que jamais pode dar-se ao luxo de reclamar especializações” (grifo nosso) – Manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence, ADIN nº. 1.399/SP, págs. 42 e 45.

A passagem acima, colocada com certa ironia, demonstra a preocupação que possuímos, pois o controle de constitucionalidade às vezes é deixado em segundo plano durante algumas votações, cedendo espaço para críticas que deveriam constar em artigos jornalísticos, e não

em sentenças de um tribunal constitucional. Tudo isso gera o descrédito da Suprema Corte Brasileira perante os estudiosos, e também aos curiosos, da jurisprudência nacional, papel esse que não deve caber a mais alta corte jurisdicional do país.

Houve, durante a votação, uma discussão sobre o sentido da especificidade que a lei determinara. O Ministro Nelson Jobim sustentava que o termo “especialista” condizia com formação de ensino superior. Essa constatação foi combatida pelo Ministro Marco Aurélio, que rebateu dizendo que, no caso, o especialista é quem atua na área artística, ou seja, quem atua na área do teatro, mímica, artes plásticas, dança, fotografia.

Na referida discussão, a maioria dos ministros defendia que não havia necessidade da especialidade para o magistério das Artes. Tal consideração é infundada, e revela, como diz o Ministro Marco Aurélio, “o raciocínio dos membros do Supremo Tribunal Federal em termos de pobreza do ensino brasileiro, ante as precariedades”, tentando contrariar a vontade política do Legislativo paulista.

Foram superadas no julgamento da ação as alegações da requerente de que a Lei nº. 9.164, de iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, atentou contra o art. 2ª da Constituição Federal, caracterizando usurpação de competência do Poder Executivo, e também, que a ofensa o art. 167, II da CF/88, que veda o aumento da despesa pública sem a necessária indicação dos recursos disponíveis para o atendimento o novo encargo.

O Supremo Tribunal Federal decidiu julgar procedente, em parte, a ação para declarar inconstitucional do § 1º do 1º e do adjetivo “especialista”, constante no § 2º do mesmo artigo, da Lei nº. 9.164, de 17 de maio de 1995, do Estado de São Paulo. Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto foram vencidos, e com eles também foi abatida a

autonomia legislativa de um Estado que buscava um sistema educativo com um pouco mais de qualidade.

2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 1.991 – DF

O acórdão, datado de 3 de novembro de 2004, enfrenta também o problema da educação, mais precisamente uma política pública sobre segurança no trânsito. A ADIN é bem pequena e não possui pontos contraditórios, até porque foi utilizado o caso anteriormente analisado como precedente judicial, fica observado um maior grau de respeito à autonomia estadual, ainda que, o dispositivo impugnado afronte uma competência privativa da União.

2.1. RELATÓRIO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 1.991 – DF, com pedido de liminar, foi impetrada pelo Governador do Distrito Federal contrário à Lei 1.516, de 08 de julho de 1997, que dispunha sobre o ensino da disciplina de segurança no trânsito nas escolas públicas distritais.

A norma impugnada, de iniciativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, inclui a disciplina '*Formação para o Trânsito*' nos currículos do primeiro e segundo graus de ensino da rede pública do Distrito Federal, e conta com o seguinte teor:

“Art. 1º - Aos currículos dos cursos de primeiro e segundo graus de ensino de toda a rede pública do Distrito Federal será acrescentada disciplina cujo conteúdo versa sobre informações para o trânsito.

Art. 2º - O Poder Executivo do Distrito Federal, no prazo de cento e vinte dias, regulamentará esta lei, estabelecendo o conteúdo programático da disciplina.

Parágrafo único - O conteúdo programático a que se refere este artigo deverá abranger o trânsito de pedestres, de veículos automotores e de tração mecânica.

Art. 3º - Os alunos do segundo grau de ensino que, ao final da terceira série, tenham obtido aprovação na disciplina serão dispensados do exame teórico para obtenção de carteira nacional de habilitação, na categoria amador.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário”.

A lei 1.516, de iniciativa do Legislativo distrital, foi contestada pelo requerente através de alegações como:

- a) Os arts. 1º e 2º da aludida lei invadem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV da CF/88).
- b) O artigo 3º usurpa competência privativa da União para legislar sobre Trânsito e Transporte²⁴ (art. 22, XI da CF/88).

A Medida Cautelar (MC) da ADIN 1.991, de 05 de maio de 1999, reconheceu o *periculum in mora*, assim o Supremo Tribunal Federal deferiu, em parte, o pedido do requerente, suspendendo, com eficácia *ex nunc*, até o final da ação a vigência do artigo 3º da Lei nº. 1.516.

²⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IX – trânsito e transporte

A relatoria da Medida Cautelar coube novamente ao Ministro Maurício Corrêa, que em seu voto pediu a suspensão da eficácia do art. 3º, sustentando a invasão de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes (art. 22, XI da CF/88).

A decisão publicada da Medida Cautelar da ADIN 1.991 só conta com o voto do Ministro Relator Maurício Corrêa, não possibilitando discussões sobre o conteúdo dos votos nessa fase da ação.

Antes de passar a analisar o voto²⁵ da ADIN 1.991, frisamos que o Ministro Maurício Corrêa não é o Relator na decisão final, devido seu afastamento por aposentadoria, sendo substituído pelo Ministro Eros Grau, novato no Tribunal Constitucional Brasileiro.

2.2. VOTOS E COMENTÁRIOS

O Ministro Relator Eros Grau inicia seu voto usando como precedente a Medida Cautelar da ADIN 1.991, usando a decisão como meio justificativo da legislação estadual através da competência concorrente (art. 24, IX da CF/88) e da comum (art. 23, V da CF/88), a par da competência privativa da União (art. 22, XXIV da CF/88).

O requerente não foi atendido pelo Relator na requisição de inconstitucionalidade dos art. 1º e 2º da lei distrital, pois que o Ministro Eros Grau reconheceu a legalidade da iniciativa da lei, que se enquadra na competência comum do Distrito Federal, da União, dos Estados e dos Municípios (Art. 23, XII da CF/ 88)²⁶.

²⁵ Na decisão publicada só há o voto do Relator.

²⁶ Art. 23. É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Consideramos correta a inconstitucionalidade do artigo 3º da lei distrital observada pelo Relator, pois a norma mencionada conflita com a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), situação que é agravada pela inexistência de lei complementar federal concessiva de autorização (§ único, art. 22)²⁷.

O inciso XII, do art. 23 da Constituição limita-se ao estabelecimento e à implantação de política de educação para segurança de trânsito, porém não se aplica na resolução do conflito, não sendo possível hipoteticamente, mesmo com o diploma de conclusão da matéria, a dispensa do curso de formação de condutores (CFC), já que tal medida ainda adentraria na competência privada legislativa da União sobre trânsito e transportes.

A decisão do Supremo foi unânime, julgando pela parcial procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei nº. 1. 516. Infelizmente, a publicação do site do STF só abrangeu o voto do Relator, impossibilitando a discussão de posicionamentos dos Ministros.

²⁷ § único – Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (22).

3. MEDIDA CAUTELAR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.667 – DF

A ADIN 2.667 foi acompanhada de um pedido de Medida Cautelar. Acontece que até a presente data a ação não tinha sido julgada, apenas a liminar foi expedida pelo Supremo Tribunal. Por isso que, apesar da decisão da liminar ser de 2002, foi a última escolhida para análise jurisprudencial.

A Medida Cautelar, datada de 19 de junho de 2002, é um caso claro de desrespeito a LDB, pois trata de uma desatinada lei distrital que invade nitidamente a competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, caso em que a interpretação sistemática pode ser dispensada, pois a lei distrital extrapola o conteúdo da norma geral.

3.1 RELATÓRIO

A Medida Cautelar da ADIN 2.667 – DF foi impetrada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN), contrária à Lei 2.921, de 22 de fevereiro de 2002, que dispunha sobre a emissão do certificado de conclusão do ensino médio, em favor dos alunos do último ano que, independentemente do número de aulas freqüentadas, comprovem aprovação em vestibular pra ingresso na educação superior.

A norma impugnada, de iniciativa Legislativa, vetada pelo Governador do Distrito Federal e mantida pela Câmara Legislativa Distrital, contava com o seguinte conteúdo normativo:

“Art. 1º - Os estabelecimentos de ensino expedirão o respectivo certificado de conclusão do curso e o histórico escolar aos alunos da terceira série do ensino médio que comprovarem aprovação em vestibular para o ingresso em curso de nível superior.

§ 1º - A expedição do diploma independe do número de aulas freqüentadas pelo aluno.

§ 2º - A expedição dos documentos de que trata o *caput* deverá ser providenciada em tempo hábil, de modo que o aluno possa matricular-se no curso superior para o qual foi habilitado.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário”.

A lei 2.921, de iniciativa do Legislativo distrital, foi alvo das contestações do Governador do Distrito Federal, sob as seguintes alegações:

- a) A indigitada lei invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV da CF/88).
- b) O artigo 44, II da Lei de Diretrizes de Bases da Educação é bem claro ao estabelecer que o acesso ao nível superior depende da conclusão do ensino médio²⁸.

A Medida Cautelar da ADIN 2.667, de 22 de fevereiro de 2002, reconheceu o *periculum in mora*, assim o Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido do requerente, suspendendo a execução e a aplicabilidade, com eficácia *ex tunc*, da Lei nº. 2.921.

²⁸ LDB, Art. 44 – A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: II- de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo.

A decisão publicada da Medida Cautelar da ADIN 2.667 conta com o voto do Ministro Relator Celso de Mello e com o voto de acompanhamento do Ministro Sepúlveda Pertence. Mais uma vez o problema da publicação foi um empecilho para a análise jurisprudencial.

3.2. VOTOS E COMENTÁRIOS

O Ministro Relator Celso de Mello, ao iniciar seu voto, lembrou a doutrina acerca da competência concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, destacando a situação de inexistência de lei federal sobre normas gerais, na qual ocorre a possibilidade dos Estados e do Distrito Federal legislarem sobre normas gerais.

A intenção do magistrado ao discorrer sobre a competência foi mostrar que os estudantes que poderiam se beneficiar da lei distrital, estariam em enorme vantagem se comparados com os outros da Federação. Essa vantagem não vai ao encontro da norma de caráter geral (LDB), pois esta busca uma formação básica comum a nível nacional.

A relatoria elucidou que o objeto da lei já estava disciplinado na LDB (nº. 9.394/96), o que gerava interferência no inciso XXIV da CF/88, que versa sobre a competência privativa da união para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

O Relator acredita que a questionada lei distrital é a pura evidência da gravosa questão de abuso na função de legislar, pois tal regra não possuía o mínimo de razoabilidade, servindo apenas para atender anseios alheios. Por isso, o Ministro faz a seguinte crítica:

“A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, como já referido, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que revelam destituídas de causa legítima, exteriorando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas”. – Voto do Ministro Relator Celso Mello, MC ADIN nº. 2.667/DF, p. 297.

O outro voto publicado é do Ministro Sepúlveda Pertence, *in verbis*:

“Sr. Presidente, a irrazoabilidade da lei é manifesta: mesmo que tenha dúvidas de que a autora a juízo para contestar a lei distrital, se a obtenção do certificado dispensasse o estudante do comparecimento às aulas, mas não do pagamento das mensalidades. Mas isso é consideração *a latere*.

Acompanho o eminente Ministro-Relator e assinalo a importância do reafirmando, por S.Exa., com a eloquência que sói, da submissão da lei ao S. Exa. chamou de ‘coeficientes mínimos de razoabilidade’. – Integra do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, MC ADIN nº. 2.667/DF, p. 301

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi unânime, julgando pela procedência da cautelar para suspender, com eficácia *ex tunc*, a execução e a aplicabilidade da Lei nº. 2.921.

III – CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi tentar desvendar a emaranhada questão da competência educacional na Constituição Federal de 1988; desta forma, foram selecionadas algumas decisões do Supremo Tribunal Federal para tornar a pesquisa jurisprudencial, e assim, melhorar a delimitação do tema.

A doutrina foi essencial para sanar dúvidas acerca da, muitas vezes, complicada divisão de competências da Constituição Brasileira, mas são poucos os autores que abordam de fato o assunto, o que acaba gerando o desinteresse pelo estudo do tema. Por isso, analisar a jurisprudência da Corte Constitucional foi outro meio de busca para o entendimento da questão.

É bem verdade, que dentre os três acórdãos selecionados, apenas um abriu espaço para uma análise mais concreta, que foi a ADIN nº. 1.399 – SP. A crítica se destina ao Supremo Tribunal, que possui um critério curioso de seleção para a publicação, sendo muito difícil pesquisar decisões em que votos não são inteiramente publicados, e ainda pior quando acórdãos de votação em plenário contam com apenas o voto da relatoria.

O estudo da competência legislativa educacional é cada vez mais importante, pois num país em que a educação sempre foi deixada em segundo plano, é natural que haja uma explosão de medidas legislativas que visem melhorar o ensino.

A verificação da inadequação técnica da disposição do inciso XXIV no art. 22, que foi objeto de estudo na primeira parte do trabalho, sendo importante para combater a dogmática de que a legislação estadual sobre é extremante restrita, visto que a definição de competência

privativa da União pode gerar entendimentos errôneos, que consideram todo o conteúdo do art. 22 como exaustivo, o que de fato não é.

A interpretação sistemática permite enxergar o inciso XXIV do art. 22 como uma regra geral, admitindo-se assim a competência concorrente, na qual cabe à União traçar a regra geral e aos Estados a suplementação. Deste modo, podemos responder afirmativamente a primeira pergunta auxiliar encontrada na introdução, pois ao buscar interpretar sistematicamente o conteúdo constitucional de competências ocorre o reforço do pacto federativo, principalmente no que tange a autonomia dos Estados para legislarem sobre suas peculiaridades.

A explosão legislativa sobre educação pode trazer aspectos negativos, como a falta de razoabilidade de muitas leis que chegam ao controle concentrado de constitucionalidade (caso da MC ADIN nº. 2.667 – DF), motivo esse que faz o tribunal tomar uma postura assente ao analisar o conteúdo e o objetivo das normas que versam sobre educação. Tal posicionamento firme foi observado na ADIN nº. 1.399 – SP, em que apesar da busca pela interpretação sistemática e pela razoabilidade da lei por parte dos ministros vencidos, não houve o convencimento do Tribunal, ferindo a competência legislativa do Estado de São Paulo, e conseqüentemente diminuindo sua autonomia.

O comportamento do Supremo Tribunal Federal não pode ser no todo criticado, mas alguns pontos, como a fraca motivação judicial de sentenças de alguns Ministros são preocupantes, devido ao escopo social que envolve a matéria educacional.

Entendemos que, as decisões do Tribunal Constitucional Brasileiro tenham concretude, mas sentimos que a aplicabilidade da interpretação sistemática não é amplamente usada nos casos relacionados à educação, logo, a jurisprudência analisada não está sintonizada com o ideário proposto na presente dissertação, que é a busca contumaz desse modo

interpretativo em benefício da autonomia legislativa educacional. Sendo assim, respondemos a segunda pergunta auxiliar da hipótese proposta na introdução do trabalho.

Em relação à hipótese proposta, entendemos que o Supremo Tribunal Federal, ao não buscar um esforço na matéria educacional continuará produzindo sentenças criticáveis, pois ao não encarar a sistemática da educação na Constituição Federal, comete deslizes que afetam a autonomia dos Estados que compõem a Federação para legislar sobre matéria relativa à educação.

A complexidade da matéria é clara, por isso, o pequeno número de acórdãos e votos analisados demonstra uma fragilidade para a sustentação da hipótese. Contudo, entendemos que essa garantia hipotética só se realizaria num trabalho mais profundo, visto que, este pequeno ensaio possui a pretensão de poder colaborar de alguma forma no estudo da matéria de competência educacional.

IV - BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

RANIERI, Nina. *Autonomia universitária: as universidades Públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: EDUSP, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

TICIANELI, Joelma. *Competência Legislativa na Educação*. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado)-Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.