

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA  
PERÍODO - MAIO DE 2013 A DEZEMBRO DE 2013**

**TÍTULO DA PESQUISA: O IMPACTO DA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA SOBRE AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO POR VIA DA ATIVIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL (STF), DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO CONGRESSO NACIONAL –  
2000/2010**

---

**ELISA VANZELLA LUCENA  
BOLISTA – GRADUAÇÃO**

---

**PROFA. DRA. NINA BEATRIZ STOCCO RANIERI  
ORIENTADORA**

**SÃO PAULO  
2014**

PALAVRAS-CHAVE: Direito à educação; efeitos da judicialização de políticas públicas educacionais; STF e STJ; projetos de lei no Congresso Nacional.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório final de iniciação à pesquisa conforme a NBR10709-2001 (ABNT). A bolsa de iniciação científica, concedida através do Edital ATAC-042-13-NUPPs-Módulo de Educação, voltava-se especificamente para a sistematização de decisões do STF e do STJ e de projetos de lei. Inclui-se, portanto, no eixo temático (A) – As políticas públicas, item (i) – O impacto da experiência democrática sobre as políticas de educação, subitem (2) - Consolidação ao direito à educação produzido pela atividade normativa do sistema jurídico brasileiro.

A bolsa foi concedida em maio de 2013, pelo período de 3 (três) meses, sendo prorrogável por até 1 (um) ano. O vínculo de pesquisa entre a bolsista e o Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo findou-se em dezembro de 2013, em razão da conclusão da graduação da aluna-bolsista na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo.

Apresenta-se, portanto, relatório descritivo das atividades desenvolvidas no período de recebimento da bolsa (maio a dezembro de 2013), ressaltando-se que a presente pesquisa é apenas pequena parcela do trabalho, sendo impossível apontar conclusões independentes da pesquisa do restante do grupo.

## OBJETIVOS

Conforme o Relatório Parcial apresentado em abril de 2013, a vertente sobre políticas públicas em educação da pesquisa “BRASIL, 25 ANOS DE DEMOCRACIA: BALANÇO CRÍTICO: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política – 1988/2013” sobre democracia tem como objetivos:

Análise da função do Direito na proteção e promoção do direito à educação, por via da atividade jurisprudencial dos Tribunais superiores (STF e STJ) e legislativa (Congresso Nacional), entre os anos 2000 e 2010, considerados os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal (1988), pelo ECA (lei 8.069/1990) e pela LDB (lei 9.394/1996) que, ao introduzirem preceitos ousados e inovadores em matéria educacional, provocaram tensão entre a norma, a realidade e a cultura social.

As vertentes da pesquisa enfocam aspectos distintos, porém complementares: o ativismo judicial e o “buraco negro legislativo”. De um lado, o protagonismo dos Tribunais na judicialização das políticas públicas, independentemente da existência de lei. De outro, a inação do o Congresso Nacional, ou a promoção do “engavetamento” de inúmeros projetos de lei relativos a políticas públicas. Como esses fenômenos

interferem na elaboração de políticas públicas de educação? Quais as relações que se estabelecem entre eles? Quais os seus efeitos, individual e conjuntamente considerados?

Nesse contexto, esta bolsista foi designada a auxiliar na vertente jurisprudencial da pesquisa. Para tanto, definiram-se como objetivos imediatos realizar, em conjunto com os demais pesquisadores, o levantamento de dados relativos aos casos do Supremo Tribunal Federal no período entre 2000 e 2010, o desenvolvimento da metodologia para tratamento dos dados e por fim uma análise dos casos selecionados.

## METODOLOGIA

A metodologia aqui apresentada foi desenvolvida em grupo pelos pesquisadores envolvidos com o trabalho jurisprudencial, sob coordenação do mestrando Roberto Roberto del Conte Viecelli

Após levantamento quantitativo inicial, realizado no *site* do Supremo Tribunal Federal com as palavras-chave escolhidas pelo grupo de modo a abarcar o maior número de decisões, dos acórdãos relativos aos dez anos objeto da pesquisa, determinou-se a divisão temporal dos trabalhos entre os pesquisadores, de modo que cada um fosse responsável por um número determinado de anos proporcionalmente à quantidade de acórdãos, que se verifica no quadro abaixo:

<b>Ano</b>	<b><i>Direito e educação</i></b>	<b><i>Direito e ensino</i></b>	<b>Repercussão Geral</b>	<b>Total</b>
<b>2000</b>	5	3	0	8
<b>2001</b>	8	6	0	14
<b>2002</b>	13	8	0	21
<b>2003</b>	33	4	0	37
<b>2004</b>	6	3	0	9
<b>2005</b>	11	9	0	20
<b>2006</b>	7	2	0	9
<b>2007</b>	13	9	0	22
<b>2008</b>	14	11	0	28
<b>2009</b>	26	10	3	37
<b>2010</b>	10	7	1	17
<b><i>Total</i></b>	<b><i>146</i></b>	<b><i>72</i></b>	<b><i>4</i></b>	<b><i>222</i></b>

## Ordem dos trabalhos

### 1.1. Por tribunal

Decidiu-se que, primeiro, seriam mapeados os acórdãos do STF e, posteriormente, do STJ. Isso por conta de serem os acórdãos do STF em menor número, o que é propício à iniciação dos trabalhos e à possível correção de erros.

Aproximadamente, o número de acórdãos objeto da pesquisa é indicado no quadro abaixo, sem exclusão das duplicidades (repetições de acórdãos):

<b>Período pesquisado 01/01/2000 a 31/12/2010</b>		
<i>Tribunal / site</i>	<i>Palavras-chaves</i>	<i>Número de acórdãos encontrados no site do tribunal</i>
STJ (stj.jus.br)	<i>direito e educação</i>	590
STJ (stj.jus.br)	<i>direito e ensino</i>	794
STF (stf.jus.br)	<i>direito e educação</i>	146
STF (stf.jus.br)	<i>direito e ensino</i>	72 e 4 repercussões gerais
		<b>Total 1602 e 4 repercussões gerais</b>

### 1.2. Por espécie de mapeamento

Inicialmente, cogitou-se da realização de um “pré-mapeamento”, para fins de verificação (i) da quantidade de acórdãos que serão catalogados e (ii), principalmente, da quantidade de acórdãos duplicados (entre os critérios *direito e educação* e *direito e ensino*). Colocam-se abaixo os seguintes prós e contras sobre esse método:

<i>Prós</i>	<i>Contra</i>
<b>Introduzir o trabalho em grupo</b>	
<b>Aferição da quantidade de acórdãos</b>	Divisão por ano soluciona essa questão

## **não duplicados**

### Custo-benefício de refazer o trabalho

Por fim, o grupo optou por não realizar o pré-mapeamento, tendo em vista que traria a necessidade de refazer o trabalho.

#### 1.2.1. O mapeamento temático

Conforme decisão do grupo de pesquisadores, o mapeamento temático das decisões do STJ e STF abrange os seguintes itens, que consistem em cada uma das colunas da planilha utilizada para a organização dos acórdãos:

1. Ordem numérica do acórdão;
2. Critério de pesquisa;
3. Data de julgamento
4. Espécie e número do acórdão;
5. Estado de origem
6. Parte demandante;
7. Parte demandada;
8. Temática de fundo do acórdão;
9. Questão processual;
10. Qualidade vs. acesso
11. Citação da Constituição de 1988;
12. Citação da LDB-1996;
13. Citação de outros diplomas normativos;
14. Ministro relator;
15. Decisão;
16. Trecho relevante da ementa;
17. Link do acórdão.

A **ordem numérica do acórdão** corresponde ao número concedido a cada acórdão quando da catalogação. Em vista da divisão dos trabalhos por ano, essa numeração dar-se-á exemplificativamente do seguinte modo: 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, (...) 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, (...), 1/2000, 2/2000, 3/2000, (...), X/2000.

O **critério de pesquisa** consiste na palavra-chave utilizada na pesquisa-livre nos sítios dos tribunais, ou seja, *direito e educação* e *direito e ensino*. Foram definidos os seguintes códigos para facilitar o preenchimento das células da planilha e a indicação das duplicidades: *direito e educação* código “1”, *direito e ensino* código “2” e ambos código “3”.

Quanto à questão da **data de julgamento**, afastou-se a indicação da data de publicação que é demasiadamente atrasada em relação àquela. Indicou-se que, após o presente mapeamento, inserir-se-á coluna com o critério **tempo de tramitação**, a fim de que se investigue, em face do princípio do devido processo legal, o prazo entre a distribuição da demanda nos tribunais superiores e seu julgamento.

A **espécie e número do acórdão** consistem no nome da ação/recurso (ação direta de inconstitucionalidade, recurso extraordinário) e no número dado pelo STJ e STF (ADI 1648).

**Estado de origem** indicará dentre as 27 unidades subnacionais aquela de onde proveio a demanda. A indicação de uma coluna apenas para esta informação facilita a extração de dados da regionalização das demandas.

Na planilha, será dedicada coluna tanto para a **parte demandante**, quanto para a **parte demandada**, o que facilita a visualização de quem são os atores que mais demandam e são demandados em sede extraordinária.

Quanto à **temática de fundo do acórdão**, esta será indicada ou acrescida dentre as seguintes:

Vaga (Atendimento em Creche e Pré-escola)
Inclusão de menor, vítima de violência sexual, em programa social - Programa sentinela
Inscrição do estado no SIAFI e CAUC
Aplicação do percentual mínimo constitucional
Transferência obrigatória de aluno
Carência de Professores
Matrícula/mensalidade escolar
Ações afirmativas em universidade pública
Transporte para estudantes da rede pública
Abertura/criação de turma/course
Meia-entrada de estudante
Emissão de certificado de conclusão de curso

Acessibilidade de deficientes em instituição de ensino
Transferência <i>ex officio</i> de servidor ou funcionário da Administração Direta ou Indireta e matrícula em instituição de ensino superior
Revalidação de diploma estrangeiro
Conselho Profissional
Matricula estudantil
Reconhecimento de curso superior
Funcionamento de curso/instituição de ensino
Direitos diversos relativos aos educandos
Exame supletivo. Aprovação em vestibular.
Concurso publico para professor
Credenciamento de curso
Expedição de Diploma
Processo seletivo de ingresso em universidade
ENADE
Direitos diversos relativos aos educadores
Formação de professores e progressao funcional
Outros

Na planilha, a coluna **questão processual** indicará se a solução dada pelo acórdão atacou exclusivamente questão processual (não conhecimento, ou indeferimento por ausência de pressupostos processuais recursais), código “1” ou atacou o mérito, código “0”.

Estudos indicam que a formulação de políticas educacionais privilegiam no Brasil a expansão e acesso, em vez de qualidade e eficiência. A atividade dos tribunais também segue essa tendência? O contraste **qualidade vs. eficiência** será uma das várias vias de diálogo entre a atividade jurisprudencial e legislativa. Contudo esta análise da qualidade e eficiência não se dará neste momento do mapeamento temático, sendo mais eficiente a apreciação em conjunto de todos os acórdãos referentes a cada uma das temáticas.

A **citação da Constituição da República de 1988** é algo interessante a fim de se investigar o fundamento da decisão em sede do STJ: se citada, código “1”; se não citada, código “0”.

Verificar a **citação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB-1996)** é importante tanto em sede do STF, quanto do STJ, porque se cuida de uma lei central ao ordenamento jurídico educacional, possuindo natureza materialmente complementar à Constituição.

**Outros diplomas normativos** indicam a diversidade de disciplinas que tocam o direito à educação, sendo importante parâmetro também para selecionar os acórdãos que realmente são pertinentes a esse direito.

A análise institucional do STJ e do STF passa também pela atividade de seus ministros, sendo importante verificar em cada acórdão quem foram os **ministros relatores**.

O resultado do acórdão representa a **decisão** tomada: se o recurso foi provido, improvido ou sequer conhecido; se a segurança foi concedida ou denegada, se o pedido foi deferido ou indeferido etc.

O **trecho relevante da ementa** terá pertinência não com matérias processuais, mas sim educacionais, tendo a importante função de facilitar ao leitor visualizar como o acórdão dentro de certa temática tomou determinada decisão.

Por fim, a referência ao **link** em que é disponibilizado virtualmente o acórdão facilita tanto o acesso pelos pesquisadores em uma análise mais detida da decisão, quanto ao leitor que tiver interesse por se aprofundar na leitura da temática.

## **2. O problema das questões processuais vs. materiais dos acórdãos**

Uma das grandes dificuldades da pesquisa jurisprudencial e formação de banco de dados amplos de decisões dos tribunais superiores em matéria de direitos sociais é a rasa profundidade do debate do mérito em muitos dos acórdãos das turmas. A maioria das decisões solucionam as matérias recorridas com argumentos processuais, seja improvendo os recursos ou mesmo sequer deles conhecendo.

Dado esse fato, surge a questão de como deve ser o tratamento das demandas que cuidam apenas de questões processuais, sequer tocando o fundo educacional. Como acima indicado, optou-se por identificar quando a solução é apenas processual no acórdão, sem deixar de indicar a temática (mesmo que não debatida) em outra coluna.

### **1. Variável “subtema”**

O projeto de pesquisa procura, dentro do tema educacional, tratar de diversos subtemas específicos, selecionados em reunião com o grupo de pesquisadores, de acordo com o interesse para a presente pesquisa. Nesse sentido, foram criadas as seguintes categorias:

**Código**

**Subtema**

---

---

701	Direito à educação
702	Lei de diretrizes e bases da educação nacional
703	Plano Nacional de Educação
704	Educação Básica
705	Educação infantil
706	Ensino fundamental
707	Ensino médio
708	Educação superior
709	Ensino Técnico / tecnológico
710	Educação Especial
711	Educação Indígena
712	Ensino Religioso
713	Ensino Público
714	Ensino Privado
715	Profissionais da educação
716	Financiamento público da educação
717	Acesso ao ensino
718	Permanência no ensino
719	Qualidade de ensino
720	Escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas
721	Sistemas estaduais e municipais de ensino
722	Sistema federal de ensino
723	Normas gerais da União sobre educação

---

724	Normas internacionais de educação
725	Taxa de matrícula
726	Democratização do ensino
727	Educação à distância
728	Liberdade de ensino
729	Avaliação
730	Infraestrutura
6666	Dúvidas
7777	Múltiplas categorias
8888	Outros
9999	Sem informação

### 3. Escolha das palavras-chaves

Identificaram-se duas possibilidades metodológicas:

1. A primeira consistiria em que cada subtema configurasse uma palavra-chave da pesquisa livre. Apesar de abarcar maior número de acórdãos não repetidos, tem a inconveniência da duplicidade dos resultados a cada pesquisa de subtema.

<b>Código</b>	<b>Subtema</b>
701	Direito à educação
702	Lei de diretrizes e bases da educação nacional
703	Plano Nacional de Educação
704	Educação Básica

---

705	Educação infantil
706	Ensino fundamental
707	Ensino médio
708	Educação superior
709	Ensino Técnico / tecnológico
710	Educação Especial
711	Educação Indígena
712	Ensino Religioso
713	Ensino Público
714	Ensino Privado
715	Profissionais da educação
716	Financiamento público da educação
717	Acesso ao ensino
718	Permanência no ensino
719	Qualidade de ensino
720	Escolas comunitárias, confessionais, filantrópicas
721	Sistemas estaduais e municipais de ensino
722	Sistema federal de ensino
723	Normas gerais da União sobre educação
724	Normas internacionais de educação
725	Taxa de matrícula
726	Democratização do ensino
727	Educação à distância

---

728	Liberdade de ensino
729	Avaliação
730	Infraestrutura
6666	Dúvidas
7777	Múltiplas categorias
8888	Outros
9999	Sem informação

2. A segunda consiste em escolher apenas uma ou duas palavras-chaves amplas com o objetivo de abarcar os acórdãos sobre o tema educacional. As palavras-chaves que melhor indicam essa temática seriam “direito educação” e “direito ensino”. Com esta metodologia, a pesquisa ganha maior operabilidade porque evita duplicidades, abundantes na anterior. Muito embora esta metodologia possa não ser tão ampla e não abarcar o mesmo número de acórdãos que a anterior, abrange-se número razoavelmente grande de acórdãos, como se pode verificar:

<b>Período pesquisado 01/01/2000 a 31/12/2010</b>		
<i>Tribunal / site</i>	<i>Palavras-chaves</i>	<i>Número de acórdãos encontrados no site do tribunal</i>
STJ (stj.jus.br)	<i>direito e educação</i>	590
STJ (stj.jus.br)	<i>direito e ensino</i>	794
STF (stf.jus.br)	<i>direito e educação</i>	146
STF (stf.jus.br)	<i>direito e ensino</i>	72 e 4 repercussões gerais
		<b>Total 1602 e 4 repercussões gerais</b>

A utilização de critério como *direito adj3 educação* (que limita a quantidade de palavras intermediárias) não seria interessante, porque excluiria aprioristicamente algumas demandas propostas entidades educacionais, importantes para a análise dos atores que litigam pelo direito à educação.

Contrastando os prós e contras entre ambas as metodologias, pode-se verificar o seguinte:

Critério 1	Critério 2
Cada subtema consistirá em uma palavra-chave	Utilização de dois jogos de palavras abstratas: direito e ensino; e direito e educação
Abarca maior número de acórdãos.	Maior operabilidade com a redução das duplicidades
O banco ficaria mais completo	Número razoavelmente grande de acórdãos
Maior facilidade em classificar os acórdãos de acordo com subtema pertinente.	Demanda menor tempo na confecção da tabela e é mais eficaz em termos de tempo-benefício

Optou-se pelo segundo critério metodológico, pelas razões acima expostas serem mais relevantes.

#### 4. Análise dos acórdãos paradigmáticos selecionados

O grupo decidiu analisar os acórdãos frutos de ações de controle concentrado, por terem efeitos *erga omnes* e assim terem maior impacto na sociedade. Além disso, foram selecionados alguns casos que, por seu conteúdo ou contexto, mostraram-se paradigmáticos. Segue a tabela de todos os casos considerados paradigmáticos no período de 2000 a 2010, no Supremo Tribunal Federal:

1	2010	ADI 1698 / DF
2	2010	ADPF 141 AgR / RJ
3	2009	RE 597285 RG / RS
4	2009	ADI 2997 / RJ
5	2008	ADI 4167 MC / DF
6	2008	ADI 3772 / DF
7	2007	ADI 3669 / DF

8	2008	RE 500171 / GO
9	2008	ADI 2501 / MG
10	2007	ADI 1864 / PR
11	2007	ADI 820 / RS
12	2005	ADI 3098 / SP
13	2005	RE 410715 AgR / SP
14	2005	ADI 1950/SP
15	2005	ADI 1007/PE
16	2005	ADI 3114/SP
17	2004	ADI 3324/DF
18	2003	ADI 2448/DF
19	2003	ADI 2806/RS
20	2002	ADI 2545 MC / DF
21	2002	ADI 2501 MC / MG
22	2002	ADI 2667 MC / DF
23	2000	ADI 2124 MC / RO

A análise dos acórdãos se deu de acordo com questionário desenvolvido pela Professora Associada Nina Ranieri, o qual teve suas perguntas colacionadas abaixo:

- I. O contexto – Em que consistiu o caso e quais os fatos? Quais os problemas políticos sociais e humanos suscitados? Qual o contexto legislativo constitucional e ordinário?
- II. O texto e o significado da norma – Quais os sentidos interpretativos que podem ser atribuídos ao enunciado da disposição constitucional e ordinária em referência (origem, teleologia, história, interpretação gramatical e interpretação sistêmica do texto)?
- III. As controvérsias constitucionais – quais as principais controvérsias suscitadas pela normatização?
- IV. A argumentação das partes e dos terceiros envolvidos, se houver – quais os principais argumentos a favor e contra as controvérsias? Quais as teses levantadas?
- V. A argumentação do Tribunal – Quais as razões constitucionais da tese vencedora? e as do(s) voto(s) dissidentes?
- VI. A decisão do Tribunal – Qual a norma de decisão? Qual(is) o(s) fundamento(s)

do acórdão? O resultado final tem força racional a ponto de ser facilmente aceito pela sociedade? Quais os seus benefícios sociais? Qual a sua repercussão jurídica?

## RESULTADOS e ANÁLISES

Esta bolsista ficou responsável pelo mapeamento dos acórdãos relativos aos anos de 2003 a 2005 e pela análise dos acórdãos paradigmáticos 12 a 15. Segue a análise desses acórdãos.

### **12. ADI 3.098-1/ DF**

**Data do julgamento da demanda:** 24/11/2005

**Demandante(s):** GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Demandado(s):** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Objeto:** declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo

**Ministro(a) Relator(a):** CARLOS VELLOSO

**Resultado da ação:** Ação julgada procedente

#### **Ementa do acórdão:**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). (...) II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e

cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.

(ADI 3098, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02224-01 PP-00098 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 57-71)

**Link do inteiro teor do acórdão:**

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363306>

## ANÁLISE DO ACÓRDÃO

### A – Contexto

#### A.1. Em que consistiu o caso e quais os fatos?

A Lei paulista nº 10.860/2001 estabelece requisitos para a criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior.

#### A.2. Quais os problemas políticos, sociais e humanos suscitados?

Afronta a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases do ensino (art. 22, XXIV CF), extrapola a competência concorrente para legislar sobre educação (art. 24, §§ 1º e 2º CF) e viola os princípios federativo e da livre iniciativa para as instituições privadas de ensino (art. 209 CF).

#### A.3. Qual o contexto legislativo constitucional e ordinário?

A Lei paulista nº 10.860/2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, é posterior à Lei (federal) de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96. Questiona-se sua compatibilidade com a lei federal e com a Constituição de 1988.

### B - Texto e significado da norma

#### B.1. Quais os sentidos interpretativos que podem ser atribuídos ao enunciado da disposição constitucional e ordinária em referência (origem, teleologia, história, interpretação gramatical e interpretação sistêmica do texto)?

Discute-se qual seria o sentido da expressão “normas gerais” nos artigos 22 e 24 da CF. O Ministro Carlos Velloso afirma que a interpretação estrita da expressão tornaria o conceito sem sentido, pois toda lei seria estritamente uma norma geral. Assim, o Relator opta por fazer uma interpretação sistêmica do referido conceito da qual retira-se que a lei de normas gerais deve ser constituída por diretrizes, princípios gerais. Faz-se também interpretação sistemática dos artigos 22 a 24 da CF, dos quais se conclui que o Texto Maior prevê competência concorrente cumulativa e não cumulativa, devendo-se observar a existência ou não de norma geral nacional.

## **C - As controvérsias constitucionais**

### C.1. Quais as principais controvérsias suscitadas pela normatização

Podem ser enumeradas as seguintes principais controvérsias: 1. Usurpação da competência privativa da União pela Assembleia Legislativa de São Paulo. 2. Se a norma impugnada constituiria norma geral. 3. Violação do artigo 209 da CF.

## **D - A argumentação das partes e dos terceiros envolvidos, se houver. Quais os principais argumentos a favor e contra as controvérsias? Quais as teses levantadas?**

### D.1. A favor

A norma impugnada ao versar sobre criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes da educação e extrapolado a competência concorrente não cumulativa para legislar sobre educação, vez que existe norma geral (a Lei de Diretrizes e Bases da Educação) a qual determina que instituições de ensino superior privadas e instituições federais pertencem ao Sistema de ensino da União.

Também contrariaria o artigo 209 da CF, pois este garantiria às instituições privadas de ensino a livre iniciativa, atendidas as condições dos incisos deste mesmo artigo.

### D.2. Contra

A Assembleia Legislativa de São Paulo alegou que a lei impugnada seria lei específica sobre educação em defesa da saúde, inexistindo violação à competência privativa da União e estando de acordo com o princípio federativo e com o artigo 22, XXIV da CF. Também afirma que não há violação do artigo 209 da CF, vez que a lei conjugaria a liberdade do particular com as exigências do Estado quanto ao aspecto educacional.

## **E - A argumentação do Tribunal**

### E.1. Quais as razões constitucionais da tese vencedora?

Entende-se que “o artigo 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (§2º) e competência estadual concorrente cumulativa (§3º). No primeiro caso, existente a lei federal de normas gerais, poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar (§2º), preencher os vazios de lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-las às peculiaridades locais (CF, art. 24, §2º); no segundo caso, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (CF, art. 24, § 3º)”

“A lei estadual foi além da competência concorrente suplementar (CF, art. 24, §2º). Tendo ela sido editada quando já existente a lei de diretrizes e bases federal, afrontou a Lei Maior, porque, indo além da competência concorrente estadual, causou ofensa ao art. 22, XXIV e art. 24, IX, §2º §3º, da Constituição Federal”.

E.2. E as do (s) voto (s) dissidentes?

Não há voto dissidente.

**F - A decisão do Tribunal**

F.1. Qual a norma de decisão?

É inconstitucional a norma estadual que regulamenta a criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação das instituições públicas (não estaduais) e privadas de educação superior.

F.2. Qual (is) o(s) fundamento(s) do acórdão?

A extrapolação da competência concorrente não cumulativa do artigo 24, §2º em leitura conjunta com os artigos 9º e 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os quais determinam que as instituições de ensino superior federais e as privadas fazem parte do sistema de ensino da União, devendo ser por esse ente regulamentadas.

F.3. O resultado final tem força racional a ponto de ser facilmente aceito pela sociedade?

Cuida-se de decisão que invalida norma e que possuiria força racional para influenciar as Assembleias Legislativas Estaduais a não produzirem normas no mesmo sentido.

F.4. Quais os seus benefícios sociais?

O acórdão traz benefícios ao preservar, indiretamente, a livre iniciativa das instituições de ensino superior privadas, as quais não podem ser reguladas por órgãos estaduais e também ao preservar o princípio federativo, definindo e protegendo a divisão constitucional de competências.

F.5. Qual a sua repercussão jurídica?

Essa decisão soma-se a outras na construção do conceito jurídico de “normas gerais” de diretrizes educacionais, ajudando a definir os limites entre as competências legislativas privativas, concorrente cumulativas e não cumulativas.

**13. RE 410715 AgR/SP**

**Data do julgamento da demanda:** 22/11/2005

**Demandante(s):** MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

**Demandado(s):** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Objeto:** o agravo objetivava a revisão da decisão monocrática que recebeu e proveu Recurso Extraordinário do Ministério Público do Estado de São Paulo, obrigando o Município de Santo André a prover vagas de educação infantil e pré-escolar na demanda necessária.

**Ministro(a) Relator(a):** CELSO DE MELLO

**Resultado da ação:** Agravo regimental improvido

**Ementa do acórdão:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. (...) (RE 410715 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RTJ VOL-00199-03 PP-01219 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300 RMP n. 32, 2009, p. 279-290)

**Link do inteiro teor do acórdão:**

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>

## ANÁLISE DO ACÓRDÃO

### A – Contexto

#### A.1. Em que consistiu o caso e quais os fatos?

Diante da falta de vagas nas creches e pré-escolas municipais de Santo André, o Ministério Público de São Paulo interpôs, e teve conhecido e provido, Recurso Extraordinário buscando que o Município em questão fosse obrigado a prover vagas nas creches e pré-escolas da rede municipal. Inconformado, o Município interpôs agravo regimental, buscando reverter a decisão dada em sede do referido recurso.

#### A.2. Quais os problemas políticos, sociais e humanos suscitados?

Coloca-se a problemática da falta de efetivação do direito à educação, que tem como consequência a permanência de uma sociedade desigual e excludente que não propicia a seus cidadãos acesso igualitário ao sistema educacional e, por conseguinte, à vida em sociedade.

Há também discussão acerca do dever de prestar o serviço educacional – especialmente, a educação infantil -, sendo a educação competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas tendo a educação infantil sido expressamente posta como dever dos Municípios.

Suscita-se ainda debate sobre a separação dos poderes (art. 2º CF/88) e a possibilidade do Poder Judiciário interferir em políticas públicas do Executivo.

O argumento da reserva do possível é também debatido ao longo do caso.

### A.3. Qual o contexto legislativo constitucional e ordinário?

A Constituição Federal de 1988, após alteração feita com a Emenda Constitucional 53 de 2006, afirma em seu artigo 208, IV que uma das formas de efetivação do dever estatal relativo à educação é através da garantia da educação infantil.

O parágrafo 2º do artigo 211 do Texto Maior (após a Emenda nº 14 de 1996), por sua vez, atribui, a educação infantil prioritariamente aos Municípios na organização do regime de colaboração dos sistemas educacionais.

No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases reforça o papel do Município quanto à educação infantil.

## **B - Texto e significado da norma**

### B.1. Quais os sentidos interpretativos que podem ser atribuídos ao enunciado da disposição constitucional e ordinária em referência (origem, teleologia, história, interpretação gramatical e interpretação sistêmica do texto)?

No caso em tela, há uma clara disputa entre as interpretações gramatical e sistêmica do texto constante no artigo 211, §2º: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

A tese apresentada pela defesa do Município afirma que não se pode “cobrar, somente do Município, a manutenção do sistema de ensino, especificamente o atendimento a crianças em creches e escolas de educação infantil”, vez que o dever de prestar o serviço educacional seria do Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

Entretanto, a decisão final da Suprema Corte adotou interpretação diversa, a qual analisa sistematicamente os artigos 208 e 211 da Constituição e a organização dos deveres do Poder Público em relação à educação básica, que compreende uma divisão de responsabilidades entre os entes federados, sendo o Município o ente responsável pela educação básica.

O acórdão discute também o caráter mandamental do artigo 208, especificamente de seu inciso IV, adotando-se interpretações teleológica e sistêmica que acabam por confirmar tal caráter.

## **C - As controvérsias constitucionais**

### C.1. Quais as principais controvérsias suscitadas pela normatização

Podem ser citadas as seguintes controvérsias: 1. Possibilidade de exigir exclusivamente do Município o cumprimento do dever educacional relativo à educação infantil; 2.

Possibilidade de utilização do argumento da “reserva do possível” para o não cumprimento integral do art. 208, IV; 3. Ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas do Executivo, violando a separação de poderes.

**D - A argumentação das partes e dos terceiros envolvidos, se houver. Quais os principais argumentos a favor e contra as controvérsias? Quais as teses levantadas?**

D.1. A favor

1. O Ministério Público de São Paulo defende a tese de que a leitura sistemática da Constituição e da LDB leva à conclusão de que, apesar de todos os entes federados serem responsáveis pela “prestação” do serviço educacional, há uma subdivisão de deveres na qual o Município é o responsável direto pela educação infantil.

2/3. O Município de Santo André defende que muito embora o município tenha o dever de prover a educação infantil para as crianças do município, as políticas públicas relacionadas a tal dever devem submeter-se às possibilidades financeiras do mesmo. Defende ainda que a ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas do Poder Executivo municipal, determinando, por exemplo, a criação de vagas nas creches, viola a separação de poderes preconizada no artigo 2º da Constituição Federal.

D.2. Contra

1. O Município de Santo André afirma ser impossível que apenas o município seja cobrado pelas vagas na educação infantil, vez que a educação é competência material comum de todos os entes da federação.

2/3. Contrariamente ao argumento da reserva do possível, defende-se que apesar de possível ele não deve ser aceito arbitrariamente como forma do ente deixar de cumprir ordens constitucionais, cabendo ao Judiciário sopesar todos os direitos envolvidos no caso.

**E - A argumentação do Tribunal**

E.1. Quais as razões constitucionais da tese vencedora?

A tese vencedora, pautada nos artigos 205, 208, IV e 227 da Constituição de 1988, define o direito à educação como “direito social (...) cujo adimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente nun facere, pois o Estado só dele se desincumbirá criando condições objetivas que propiciem, aos titulares desse mesmo direito, o acesso pleno ao sistema educacional, inclusive ao atendimento, em creche e pré-escola (...)”. A partir da compreensão da educação infantil como direito

fundamental de toda criança, a Corte entendeu que seu processo de concretização deve estar acima de decisões discricionárias e puramente pragmáticas do Poder Executivo. Confirmou-se também, com base no art. 211, §2º, que o Município é responsável direto pelo fornecimento dos serviços educacionais.

Afirmou-se a possibilidade do Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas, notadamente nos casos em que essas sejam definidas pela própria Constituição e em que a omissão do Poder responsável possa comprometer a eficácia e a integridade dos direitos sociais protegidos.

#### E.2. E as do (s) voto (s) dissidentes?

Não há voto dissidente.

### **F - A decisão do Tribunal**

#### F.1. Qual a norma de decisão?

A norma constitucional que determina que os Municípios atendam a educação infantil (creches e pré-escolas) tem caráter mandamental, não podendo os Municípios se escusar de garantir as vagas necessárias à população por mera discricionariedade. Nos casos que assim o fizerem, o Poder Judiciário pode intervir, determinando a implementação de políticas públicas.

#### F.2. Qual (is) o(s) fundamento(s) do acórdão?

O acórdão fundamenta-se nos artigos 205, 208, IV, 211, §2º e 227 da Constituição de 1988.

#### F.3. O resultado final tem força racional a ponto de ser facilmente aceito pela sociedade?

O resultado tem força racional, sendo amplamente aceito pela sociedade.

#### F.4. Quais os seus benefícios sociais?

A decisão traz enormes benefícios sociais tendo em vista que atua diretamente na abertura de vagas em creches e pré-escolas. Além disso, a confirmação do caráter mandamental dos direitos-deveres sociais pode ter grande impacto no planejamento de políticas públicas.

#### F.5. Qual a sua repercussão jurídica?

A decisão teve grande repercussão jurídica, vez que consagrou a constitucionalidade das decisões judiciais que determinam a implementação ou cumprimento de políticas públicas, previstas na Constituição Federal, que visem a concretização de direitos sociais. Também consolidou o caráter mandamental das normas constitucionais como o direito à educação.

## 14. ADI 1.950-3/SP

**Data do julgamento da demanda:** 03/11/2005

**Demandante(s):** CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO

**Demandado(s):** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO e GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Objeto:** declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º da lei paulista nº 7.844/92, acerca de meia entrada para estudantes em casas de diversão, esporte, cultura e lazer.

**Ministro(a) Relator(a):** EROS GRAU

**Resultado da ação:** ação julgada improcedente

**Ementa do acórdão:** EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 1950, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153)

**Link do inteiro teor do acórdão:**

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266808>

## **ANÁLISE DO ACÓRDÃO**

### **A – Contexto**

#### A.1. Em que consistiu o caso e quais os fatos?

A Confederação Nacional do Comércio ajuizou ação direta de inconstitucionalidade para impugnar o artigo 1º da Lei paulista nº 7.884/92, o qual assegura meia-entrada aos “estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino de primeiro, segundo e terceiro graus, existentes no Estado de São Paulo” para o ingresso em casa de diversão, cultura, lazer e esporte.

#### A.2. Quais os problemas políticos, sociais e humanos suscitados?

O caso em tela envolve questões sociais relevantes como embate entre a facilitação ao acesso a programas culturais, de lazer e esporte, através da meia-entrada, e o repasse do ônus financeiro por essa à iniciativa privada. Discute-se se houve ingerência indevida do Estado na livre iniciativa e no funcionamento do mercado e também se o Estado de São Paulo invadiu área de atuação exclusiva da União (intervenção do Estado na economia).

#### A.3. Qual o contexto legislativo constitucional e ordinário?

No âmbito constitucional, destacam-se os artigos 23, V, 24, IX e XV, 205, 208, 215, 217, §3º que afirmam a obrigação estatal de incentivar, fomentar e fornecer serviços educacionais, culturais e esportivos para a população, priorizando crianças e jovens. Por outro lado, os artigos 1º, 3º, 170 e 174 da Constituição são invocados para defender a livre iniciativa como regra e, portanto, a intervenção do Estado no mercado como possível apenas em casos excepcionais, nos quais seria de competência privativa da União. Discute-se também o teor do artigo 24, I sobre a competência concorrente no que se refere ao direito econômico.

No plano infraconstitucional, a Medida Provisória nº 2.208/01 regulamentava a comprovação da qualidade de estudante e de menor de 18 anos em determinadas situações, entre elas – a concessão de meia entrada.

### **B - Texto e significado da norma**

#### B.1. Quais os sentidos interpretativos que podem ser atribuídos ao enunciado da disposição constitucional e ordinária em referência (origem, teleologia, história, interpretação gramatical e interpretação sistêmica do texto)?

Discute-se se o termo “Estado” no caput do artigo 174 da Constituição Federal deve ser interpretado restritivamente como União (tese defendida pela Confederação Nacional do Comércio) ou se deve ser entendido de modo mais amplo abrangendo Municípios, Estados, Distrito Federal e União (tese defendida pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e adotada pelo Tribunal). A Assembleia Legislativa defende também interpretação sistêmica desse dispositivo com o artigo 24, I da Constituição Federal que dá aos Estados e à União competência legislativa concorrente para legislar sobre direito econômico.

Discute-se também se a livre iniciativa do artigo 170 do Texto Maior deve ser interpretada gramaticalmente (tese da Confederação Nacional do Comércio) ou se deve ocorrer uma interpretação sistêmica entre esse fundamento da ordem econômica com outras diretrizes constitucionais, notadamente, a promoção da educação e da cultura pelo Estado (tese defendida pela Assembleia Legislativa e adotada pelo Tribunal).

## **C - As controvérsias constitucionais**

### C.1. Quais as principais controvérsias suscitadas pela normatização

As principais controvérsias suscitadas no caso em tela são: 1. A lei paulista, regulamentando a meia entrada, seria inconstitucional por violar indevidamente a liberdade de iniciativa dos comerciantes; 2. A lei paulista seria eivada de inconstitucionalidade formal, pois apenas a União poderia intervir no mercado.

## **D - A argumentação das partes e dos terceiros envolvidos, se houver. Quais os principais argumentos a favor e contra as controvérsias? Quais as teses levantadas?**

### D.1. A favor

A Confederação Nacional do Comércio afirma que o artigo 1º da lei impugnada colide com os artigos 170 e 174 da Constituição, vez que seria uma intervenção indevida no domínio econômico. Esta só seria permitida, em caráter excepcional, à União. O argumento apresentado baseia-se na exegese dos artigos mencionados.

### D.2. Contra

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo afirma que a lei é constitucional, vez que o artigo 24, I prevê competência concorrente na matéria de direito econômico e como não há lei federal sobre o assunto, o Estado-membro poderia exercer competência legislativa plena sobre o assunto. Ressalta que a meia-entrada não representa fixação de preços. Argumenta ainda que a referida lei visa fomentar o acesso à cultura aos estudantes.

O Governador do Estado de São Paulo acrescenta que a lei atacada está em harmonia com diversos preceitos constitucionais (art. 23, V; 24, IX e XV; 205; 208, V; 215; 217, § 3º) que impõem ao Estado o dever de fomentar o direito à educação e à cultura.

## **E - A argumentação do Tribunal**

### E.1. Quais as razões constitucionais da tese vencedora?

A tese do Ministro Relator Eros Grau foi a vencedora.

Afastou a controvérsia sobre a (in)competência do Estado de São Paulo para legislar sobre o assunto, intervindo na ordem econômica, abraçando o argumento apresentado pela Assembleia Legislativa e pelo Governador do Estado de São Paulo de que o artigo 24, I da CF concede aos Estados competência para legislar sobre a ordem econômica.

Quanto à inconstitucionalidade material, também a rechaçou, adotando a interpretação sistêmica da Constituição. Afirma que o ordenamento brasileiro adotou o sistema capitalista, em que se prima pela livre iniciativa, mas tal ordem econômica tem como finalidade assegurar existência digna a todos. Nesse sentido, a intervenção estatal na economia seria indispensável para que o País atinja os objetivos propostos em sua Carta Magna, entre os quais destaca o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (art. 23, V; 205, 208; 215 e 217, §3º).

O Ministro Carlos Britto e o Ministro Sepúlveda Pertence acompanham o Ministro Relator, sendo que o Ministro Sepúlveda Pertence acrescenta argumento de a meia entrada ser intervenção econômica consagrada pelo costume em território pátrio.

### E.2. E as do (s) voto (s) dissidentes?

O Ministro Marco Aurélio considerou a lei impugnada inconstitucional por ser conflitante com o fundamento da livre iniciativa. Afirma que a meia entrada, ao não prever critérios econômicos para selecionar os beneficiários e compensações econômicas aos comerciantes, relega o ônus da gratuidade parcial das entradas para os comerciantes, que acabam por transferi-lo à sociedade.

O Ministro Cezar Peluso também considerou a norma atacada inconstitucional, por interferir na matéria de contratos, representando tabelamento de preços e ofendendo, assim, o artigo 22, I da CF. Afirma ainda que a norma impugnada não atende à peculiaridade exigida pelo §3º do artigo 24 da CF.

## **F - A decisão do Tribunal**

### F.1. Qual a norma de decisão?

É constitucional lei estadual que regulamenta a meia entrada para estudantes em casas de diversão, esporte, cultura e lazer, não representando intervenção indevida do Estado na economia.

### F.2. Qual (is) o(s) fundamento(s) do acórdão?

Os principais fundamentos do acórdão são que: o artigo 24, I dá competência legislativa aos Estados no que se refere ao direito econômico e que a livre iniciativa dos artigos 170 e 174 deve ser guiada em harmonia com outros princípios, diretrizes, fundamentos e direitos da Constituição Federal. Dessa forma, os preceitos trazidos pelos artigos 205; 208, V; 215; 217, § 3º e o dever do Estado de fomentar a educação e a cultura são suficientes para justificar a intervenção do Estado na economia.

F.3. O resultado final tem força racional a ponto de ser facilmente aceito pela sociedade?

O resultado final tem força racional, sendo bem aceito pela sociedade, tendo em vista que a meia entrada é reconhecidamente um antigo costume na cultura brasileira, bem aceito por diversos segmentos da sociedade.

F.4. Quais os seus benefícios sociais?

O resultado final traz largos benefícios sociais por consolidar eficiente forma de incentivar o acesso à cultura, sendo essa importante elemento na formação do ser humano cidadão.

F.5. Qual a sua repercussão jurídica?

Essa decisão soma-se a outras na consolidação da Suprema Corte como protetora dos direitos sociais.

## **15. ADI 1007/PE**

**Data do julgamento da demanda:** 31/08/2005

**Demandante(s):** CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONFENEM)

**Demandado(s):** GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**Objeto:** declaração de inconstitucionalidade da lei estadual nº 10.989/93 do Estado de Pernambuco que fixa a data de vencimento das mensalidades escolares.

**Ministro(a) Relator(a):** MINISTRO EROS GRAU

**Resultado da ação:** ação procedente.

**Ementa do acórdão:** EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 25 E DO CAPUT DO ARTIGO 46 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 836, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1997. DIPLOMA NORMATIVO QUE INSTITUIU O PLANO DE CARREIRA, VENCIMENTOS E SALÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS INEGRANTES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AOS INCISOS IV E VI DO ARTIGO 84 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998, BEM COMO AO

PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º DA C.F.). (...)O artigo 46 da Lei Complementar nº 836/97 dispõe que, na hipótese de o deslocamento do servidor público ocorrer sem prejuízo remuneratório, caberá ao Município ressarcir ao Estado os valores pagos ao agente estatal cedido, bem como os encargos sociais correspondentes. Tudo a ser feito com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental. Caso em que se reconhece ofendida a autonomia municipal para aplicar livremente as suas rendas (CF, art. 18). - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Na hipótese de o afastamento ocorrer sem prejuízo de vencimentos, o Município ressarcirá ao Estado os valores referentes aos respectivos contra-cheques, bem como encargos sociais correspondentes, com recursos provenientes do repasse do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental", constante do art. 46 da Lei Complementar nº 836/97, do Estado de São Paulo.

(ADI 3114, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39)

**Link do inteiro teor do acórdão:**

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266615>

## ANÁLISE DO ACÓRDÃO

### A – Contexto

#### A.1. Em que consistiu o caso e quais os fatos?

Diante da lei pernambucana que institui como prazo para pagamento das mensalidades escolares particulares daquele Estado até o último dia do mês, em que ocorrer a prestação dos respectivos escolares, e da proximidade da entrada em vigência da referida lei, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, alegando a possibilidade de inúmeros prejuízos e até inviabilidade das atividades no ano letivo que se iniciaria, conseguiu suspender liminarmente a norma em questão. Ingressou, concomitantemente, com ação declaratória de inconstitucionalidade alegando que tal lei é eivada de vício formal, por invadir área de competência exclusiva da União, e vício material por ofender os artigos 25, I e 209 da CF.

#### A.2. Quais os problemas políticos, sociais e humanos suscitados?

O caso em tela suscita problemas sociais como a regulamentação do serviço educacional prestado por instituições particulares e o embate entre respeito à liberdade

de iniciativa dessas instituições e a função de proteção do Estado em relação à sociedade. Há também problemas de invasão de competência legislativa, vez que alegam que a lei atacada versa sobre direito civil, matéria de competência privativa da União.

### A.3. Qual o contexto legislativo constitucional e ordinário?

Enquanto os artigos 206 e 209 da Constituição Federal pugnam pela liberdade de iniciativa das instituições privadas de ensino e por sua coexistência com as instituições de ensino públicas, o artigo 24, IX afirma que Estados tem competência concorrente para legislar sobre matérias de ensino e desporto. O artigo 22, I, por sua vez, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

## **B - Texto e significado da norma**

### B.1. Quais os sentidos interpretativos que podem ser atribuídos ao enunciado da disposição constitucional e ordinária em referência (origem, teleologia, história, interpretação gramatical e interpretação sistêmica do texto)?

A lei impugnada pode ser interpretada gramaticalmente e teleologicamente. Da primeira interpretação decorre ser lei que trata tão somente sobre prazos de pagamento de mensalidades escolares, sendo, portanto, matéria de direito civil. Da segunda interpretação, decorre ser norma que visa proteger aqueles que contratam com as escolas privadas – seja por serem consumidores, seja por serem usuários de serviços educacionais.

## **C - As controvérsias constitucionais**

### C.1. Quais as principais controvérsias suscitadas pela normatização

A principal controvérsia no caso em tela debate se a lei que estabelece prazo para pagamento das mensalidades escolares do Estado mencionado trata de matéria referente a ensino e educação ou obrigações e contratos (matéria de direito civil).

## **D - A argumentação das partes e dos terceiros envolvidos, se houver. Quais os principais argumentos a favor e contra as controvérsias? Quais as teses levantadas?**

### D.1. A favor

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino afirma que a referida lei ao legislar sobre prazo para pagamento das mensalidades escolares, legislou sobre matéria de direito civil, a qual é de exclusividade da União. Afirma que essa norma afrontou também a liberdade de iniciativa das instituições de ensino privadas (artigo 206, III e 209 da Constituição).

O Procurador-Geral da República insistiu que a lei em questão trata de obrigações e contratos e não de matéria de ensino e educação.

### D.2. Contra

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco afirma que a norma atacada trata, na realidade, de matéria referente a ensino e educação e, portanto, o Estado teria competência para legislar a respeito, segundo o artigo 24, IX da Constituição Federal. Pugna ainda que a lei visa impedir que as escolas tenham o privilégio de receber o pagamento antes de prestar o serviço. O Governador do referido Estado afirma ainda que, dada a inexistência de lei federal a respeito, o Estado de Pernambuco exerceu sua competência legislativa plena.

## **E - A argumentação do Tribunal**

### E.1. Quais as razões constitucionais da tese vencedora?

A tese vencedora foi a do Ministro Relator Eros Grau, o qual confirmou a decisão proferida em sede da medida liminar, considerando a matéria da lei como de contratos, sendo, portanto, competência exclusiva da União, vez que o texto só versa a respeito da data de vencimento das mensalidades escolares.

O fato de o serviço educacional ser serviço público e as instituições privadas de ensino deverem obediência às normas gerais de educação nacional “não as impede de pactuar com os interessados na prestação dos seus serviços”. Além disso, esclarece que a relação entre a instituição de ensino e o aluno (ou seus pais) não é relação de consumo.

Os Ministros Cezar Peluso, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie acompanharam o Relator.

### E.2. E as do (s) voto (s) dissidentes?

O Ministro Carlos Britto entende ser a lei constitucional e afirma não entender a educação como serviço público. Entende a relação estabelecida com a escola como de consumo e a norma impugnada como de proteção ao consumidor, sendo, de acordo com artigo 24, V da Constituição Federal, de competência comum da União e dos Estados.

O Ministro Celso de Melo afirmou que a lei contestada era constitucional, por ser instrumento do Estado-membro para “garantir a efetividade do direito de acesso à educação”. Assim, a norma estaria no âmbito das matérias de consumo, educação e ensino.

O Ministro Joaquim Barbosa afirmou que a lei impugnada tinha como intuito “evitar que as normas contratuais abusivas prejudiquem a concretização e o acesso ao direito fundamental da educação por parte daqueles cidadãos que pagam estabelecimentos educacionais privados pela prestação dos serviços educacionais”.

## **F - A decisão do Tribunal**

### F.1. Qual a norma de decisão?

Lei que versa sobre o prazo de pagamento de mensalidades escolares trata de matéria contratual, ramo do direito civil, e é, portanto, de competência exclusiva da União Federal.

### F.2. Qual (is) o(s) fundamento(s) do acórdão?

O acórdão fundamenta-se no artigo 22, I da Constituição Federal e na interpretação gramatical da lei impugnada.

F.3. O resultado final tem força racional a ponto de ser facilmente aceito pela sociedade?

Apesar de ser um resultado muito debatido pelos próprios Ministros, como a lei declarada inconstitucional teve sua eficácia suspensa antes de entrar em vigor e assim permaneceu até a decisão da Suprema Corte, tem força racional a ponto de ser aceito pela sociedade.

F.4. Quais os seus benefícios sociais?

O resultado traz como benefício a preservação da segurança jurídica, vez que confirmou decisão dada em sede liminar.

F.5. Qual a sua repercussão jurídica?

A decisão tem repercussão jurídica no desenvolvimento dos debates acerca da conceituação dos serviços educacionais.

## CONCLUSÕES

Como explicado na introdução do relatório, esta pesquisa é integrante de projeto mais amplo e as conclusões serão apresentadas em conjunto com o restante do grupo.