



09 ADI 2.965

Márcia Walquiria Batista dos Santos

Pós doutora pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Procuradora da Universidade Estadual “Júlio Paulista de Mesquita”.

João Eduardo Lopes Queiroz

Doutor em Direito Constitucional pelo IDP. Professor de Direito Constitucional do Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Procurador da Universidade Estadual “Júlio Paulista de Mesquita”.

Objeto

Diretrizes e bases do sistema educativo no âmbito estadual.

Resumo do caso

Trata-se de ADI movida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) em agosto de 2003 em face da Lei Estadual Complementar nº 26/1998 o Estado de Goiás, que estabeleceu regras para o funcionamento e a fiscalização das escolas, permitiu deliberação do Conselho Estadual de Educação para regular a elaboração dos regimentos internos das escolas e a gestão de-

mocrática da educação, fixou diretrizes para a valorização dos professores e exigências mínimas de formação de acordo com cada etapa do ensino. A COFENEN entendeu que a aplicação das normas questionadas às escolas particulares violaria alguns preceitos constitucionais, arrolando os seguintes: (i) liberdade de ensino na iniciativa privada (art. 209), (ii) competência da União para criar normas gerais sobre educação (arts. 22, XXIV, e 24, IX, §§ 1º e 2º); e (ii) competência da União para editar leis sobre direito do trabalho (art. 22, I).

A ADI 2965-GO foi distribuída para a condução do Min. Nelson Jobim, sucedendo, com a sua aposen-

tadora, o Min. Eros Grau, que negou seu provimento liminarmente, ao acolher preliminar a AGU que suscitava que a ofensa à CF/88 seria indireta, argumentando que a questão deveria ser resolvida no plano da legalidade, pois qualquer dissonância entre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a norma estadual em referência caracterizaria questão de ilegalidade e não de constitucionalidade. Após Agravo Regimental da CONFENEN, e manifestação favorável de seu provimento pela PGR, o Min. Eros Grau reconsiderou sua decisão espelhada em decisões recentes do STF, que revendo jurisprudência anterior, fixou entendimento no sentido de que o cotejo entre Lei Federal e Lei Estadual não configura ofensa reflexa a ensejar o não-conhecimento da ADI, baseando-se na ADI n. 2.903.

Com a aposentadoria do Min. Eros Grau, o Min. Luiz Fux assumiu a condução da ADI 2965-GO, todavia, somente maio de 2025 foi realizado o julgamento, que considerou parcialmente procedente o pedido, decidindo o Plenário, em relação à Lei Complementar Estadual nº 26/1998, com as alterações realizadas pelas Leis Complementares Estaduais nº 85/2011 e nº 86/2011, para:

(a) por unanimidade: declarar a constitucionalidade dos arts. 4º, II; 14, VI e VII; e 34, “a” a “d”, bem como para declarar a constitucionalidade da expressão “*a ser realizada preferencialmente, em universidades e centros universitários*”, constante do art. 83, e atribuir interpretação conforme à Constituição Federal ao dispositivo, para excluir da sua incidência a educação infantil;

(b) por maioria: (b.1) declarar a constitucionalidade do art. 14, V e XV, e parágrafo único, alínea “d”, do art. 84, I; (b.2) declarar a constitucionalidade parcial, com redução de texto, do art. 84, parágrafo único, para que sejam suprimidas as expressões “quatro” e “em caráter precário, a durar até o fim da Década

da Educação”; (b.3) declarar a constitucionalidade da expressão “*por jornada de trinta horas-aula semanais*”, constante do art. 92, por violação à competência federal para legislar sobre Direito do Trabalho; (b.4) declarar a constitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 93, para limitar sua aplicação aos estabelecimentos de ensino públicos; (b.5) atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 94, de modo que as expressões “plano de carreira” e “ingresso exclusivamente por concurso público” sejam aplicadas somente aos profissionais pertencentes aos quadros de estabelecimentos públicos de educação.

Entendimento fixado pelo STF

A competência suplementar dos estados-membros para legislar sobre educação e ensino restringe-se à edição de normas específicas para atender às peculiaridades desses entes da Federação e não serve de pretexto para elaborar normas gerais sobre educação ou disciplinar outras matérias de competência reservada à União.

Comentários dos autores

Embora haja um evidente *condomínio legislativo*¹ entre a União e os Estados-membros para legislar sobre educação e ensino (CF/1988, art. 24, IX), a competência suplementar destes últimos vincula-se apenas à elaboração de normas específicas para atender as suas peculiaridades, sendo as normas gerais competência reservada à União, a quem compete privativamente legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Subsidiariamente, os Estados-membros e ao Distrito Federal, poderão,

¹ O Ministro Celso de Mello, em seu voto, no julgamento da ADIn-MC n. 903-6/MG, adotou a terminologia “condomínio legislativo” ao tratar da competência legislativa concorrente (ADI 903, Relator(a): Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 14/10/1993, pub. em 24/10/1997). Locução que reiteradamente foi repetida no STF, ex vi: ADI 5077, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25.10.2018, DJe-250, pub. 23.11.2018.

em concorrência com a União, legislar sobre ensino e educação, sempre observando a regra predisposta nos §§ 1º ao 4º do art. 24, ou seja, a União estabelece normas gerais (§1º), os Estados-membros (normas suplementares), podendo eles legislarem sobre normas gerais para atender a suas peculiaridades apenas quando inexistir Lei Federal disciplinando as normas gerais (§3º), todavia, havendo superveniente de Lei Federal, automaticamente a eficácia da Lei Estadual ficará a ela condicionada, suprimindo a eficácia dos comandos normativos estaduais no que lhe for contrário aos federais.

Não obstante, em matéria de ensino e educação, como já há norma federal disciplinando as suas regras gerais - Lei nº 9.394/1996 (LDB) – aos Estados-membros restou apenas residualmente estabelecerem normas específicas às suas estruturas, observando sempre em primeiro plano as diretrizes e bases da educação nacional trazidas pela LDB.

Em consonância com a LDB, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada também serão por ela regida (arts. 16, 17 e 18), observando-se as regulações elaboradas pelos respectivos estados-membros no uso de sua competência legislativa suplementar.

Ao final, o STF considerou constitucional as normas estaduais que disciplinam a fiscalização dos estabelecimentos de ensino privados, lastreadas na observância por eles das normas gerais da educação nacional e das normas locais suplementares de natureza organizacional, bem como o cumprimento de Resoluções do Conselho Estadual de Educação voltadas às peculiaridades locais.

No entanto, o STF não considerou saudável ao sistema educacional brasileiro a exigência por Lei Estadual de formação mínima em ensino superior para o exercício do magistério na educação infantil, dada

a dificuldade que se criaria para o país na oferta de profissionais habilitados com a formação técnica em magistério ou nível superior de licenciatura em Pedagogia como argumento fático, mas que juridicamente iria de encontro ao art. 62 da LDB, que permite a formação oferecida em nível médio, na modalidade normal, como mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental. Considerou válida, entretanto, a exigência de formação mínima para o exercício do magistério em outras etapas da educação, ensino fundamental do 6º ao 9º ano e ensino médio.