

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.060 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX  
 REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
 ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEM  
 ADV.(A/S) : ORIDIO MENDES DOMINGOS JUNIOR  
 INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA  
 CATARINA  
 INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
 SANTA CATARINA

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.**

1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)

2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso *sub judice* envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de

19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006.

3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.

4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes.

5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino.

6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente a ação direta.

Brasília, 25 de fevereiro de 2015.

Ministro LUIZ FUX – Relator

*Documento assinado digitalmente*

## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**REQTE.(S)** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEM  
**ADV.(A/S)** : ORIDIO MENDES DOMINGOS JUNIOR  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

### RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Cuidam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM em face das alíneas “a”, “b”, e “c” do inciso VII do artigo 82 da Lei Complementar nº 170/98, de 07 de agosto de 1998, do Estado de Santa Catarina por suposta ofensa ao artigo 25 da Lei nº 9.394/96 e ao artigo 24, §3º, da Constituição da República.

Os dispositivos impugnados possuem a seguinte redação:

Art. 82 O Plano Estadual de Educação, articulado com os planos nacionais e municipais, será elaborado com a participação da sociedade catarinense, ouvidos os órgão colegiados de gestão democrática do ensino, incluído o Fórum Estadual de Educação, devendo, nos termos da lei que o aprovar, contemplar:

(...)

VII - número de alunos por sala de aula que possibilite adequada comunicação e aproveitamento, obedecendo a critérios pedagógicos e níveis de ensino, da seguinte forma:

- a) na educação infantil, até quatro anos, máximo de 15 crianças, com atenção especial a menor número, nos dois primeiros anos de vida e, até os seis anos, máximo de 25 crianças;
- b) no ensino fundamental, máximo de 30 crianças até a quarta série ou ciclos iniciais e de 35 alunos nas demais séries ou ciclos;
- c) no ensino médio, 40 alunos.

O texto do artigo 25 da Lei nº 9.394/96 que, segundo a Requerente, foi ofendido, preconiza, por sua vez, que:

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista

das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Por seu turno, o art. 24, inciso IX, e §3º, da Constituição da República preceituam que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
IX - educação, cultura, ensino e desporto;  
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Em breve esboço, a tese da Demandante é no sentido de que a lei do estado de Santa Catarina apresenta-se simultaneamente como ilegal e inconstitucional, tendo em vista que: i) o número máximo de alunos em sala de aula imposto pela referida lei não teria fundamento de validade no “sistema de ensino do estado de Santa Catarina” e tampouco nas condições materiais das instituições de ensino, e ii) ofensa à competência da União para legislar sobre normas gerais, nos termos do que previsto no art. 24, inciso IX, e §3º.

Informações do Governo do Estado de Santa Catarina juntadas nas fls. 119/123, em que se defende a constitucionalidade dos dispositivos combatidos da Lei Complementar nº 170/98, com esteio na tese de que o art. 25 da Lei nº 9.394/96 é uma norma geral que deixa em aberto a fixação do limite de educandos por sala de aula, cabendo aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar a respeito do tema.

A Assembleia Legislativa do estado de Santa Catarina prestou informações nas fls. 127/131, pugando pelo reconhecimento da improcedência do pedido, à medida que a ofensa à Constituição brasileira seria reflexa, pois o pretendido pela Demandante seria a conclusão de que a Lei nº 9.394/96 fora descumprida.

Por seu turno, a Advocacia-Geral da União manifestou-se, nas fls. 556/561, sustentando a constitucionalidade da lei catarinense, uma vez que o Estado-membro, apenas, teria preenchido vazios normativos da norma geral contida na Lei nº 9.394/96.

Em seu parecer de fls. 563/568, o ilustre Procurador-Geral da República, acompanhando as ideias ventiladas pela Advocacia-Geral da União, opinou no sentido da constitucionalidade da lei estadual, tendo em vista que ela não invadiu a competência legislativa da União e não estabeleceu regras dissonantes das já editadas.

Na fl. 573, o Min. Dias Toffoli declarou-se impedido, tendo em vista que atuou como Advogado-Geral da União no feito.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, cinge-se a controvérsia à possibilidade de lei estadual dispor acerca do número máximo de alunos em sala de aula na educação infantil, fundamental e média, tendo como base sua competência legislativa concorrente para tratar de educação (CRFB, art. 24, IX). É o que versam as três alíneas impugnadas da Lei Complementar nº 170/98 do estado de Santa Catarina.

Antes, porém, que se passe ao enfrentamento das teses jurídicas articuladas pela requerente, entendo por bem fixar algumas premissas teóricas acerca do tema de fundo, notadamente da relação nem sempre harmônica entre autonomia local e unidade nacional em um regime federativo.

***Premissa teórica: federalismo, pluralismo e jurisprudência do STF***

Em linhas gerais, o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.

Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente Supremo Tribunal Federal centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole *jurídico-positiva*: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza *jurisprudencial*. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

O cenário, porém, não é estático. A tensão latente entre centralização e descentralização acaba por gerar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se manifesta por oscilações entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional. É o que aponta com precisão Marco Aurélio Marraffon, professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ):

“(…) para além do aspecto estrutural de distribuição de competências e delimitação das esferas próprias de atuação dos

entes federados, o federalismo se realiza como um processo dinâmico em que ocorrem novos rearranjos na organização estatal em virtude das condições históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país em determinados períodos.

Assim, por vezes a tensão federativa direciona o pêndulo rumo à centralização da autoridade política e administrativa, para, em outros momentos, oscilar a favor da descentralização.

A análise do caso brasileiro demonstra que essas oscilações podem ocorrer, inclusive, dentro de urna mesma estrutura constitucional”.

(MARRAFON, Marco Aurélio. “Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização” in *Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. II: organização do Estado e dos Poderes (Org. CLÈVE, Clèmerson Merlin. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 117- 118)

Acredito seja momento de a Corte rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política.

As vantagens de um modelo como este foram apresentadas, em doutrina, pelo magistério dos professores Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, *verbis*:

“Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende reformar nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’: ‘É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país’.”

(SARMENTO, Daniel; PEREIRA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335)

Essa necessidade de revitalização descentralizadora do federalismo brasileiro já foi registrada em doutrina pelo Ministro e professor Ricardo Lewandoski, cujas lições reproduzo e subscrevo integralmente, *verbis*:

“Entre nós, o resgate do princípio federativo passa pela valorização da chamada ‘competência residual’ dos estados, consagrada no artigo 25, §1º, da Constituição Federal: ‘São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição’. Essa competência nos vem da tradição norte-americana segundo a qual as treze ex-colônias britânicas, transformadas em Estados, ao se unirem, entregaram à União apenas algumas das rendas e competências que possuíam originalmente, mantendo as demais. Não se ignora que o rol de competências enumeradas à União (arts. 21 e 22 da CF) é muito vasto, mas é preciso descobrir novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos estados.

Depois, cumpre explorar ao máximo as ‘competências concorrentes’ previstas no art. 24 da Constituição vigente, impedindo que a União ocupe todos os espaços legislativos, usurpando a competência dos estados e do Distrito Federal nesse setor. Afinal, o §1º do art. 24 estabelece, com todas as letras, que, ‘no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais’. E mais: o § 3º consigna que, ‘inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades’.

No Supremo Tribunal Federal, considerada a sua atual composição, já há uma visível tendência no sentido do fortalecimento do federalismo, prestigiando-se a autonomia dos estados e dos municípios, a partir de inúmeras decisões, especialmente nas áreas da saúde, do meio ambiente e do consumidor”.

(LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. “Considerações sobre o federalismo brasileiro” *in Revista de Justiça e Cidadania*, nº 157. Rio de Janeiro: Editora JC, 2013, p. 17)

Não se pode perder de mira que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos o pluralismo político (CRFB, art. 1º, V). Propõe-se, assim, que a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia.

Fixadas estas premissas, passo então ao exame do caso concreto.

### **Questão preliminar: alegação de ofensa reflexa à Constituição**

Em sua peça, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina sustentou questão preliminar consistente na impossibilidade jurídica do pedido, tendo em conta se tratar a espécie de ofensa reflexa ao texto constitucional. De acordo com a percepção da referida Casa Legislativa, a parte Autora se insurge contra os dispositivos da lei estadual conjurada que, supostamente, afrontariam o art. 25 da Lei nº 9.394/96. Em

razão disso, a hipótese ventilada configuraria uma autêntica ofensa reflexa ao texto constitucional capaz de impedir a regular tramitação desta presente ação direta de inconstitucionalidade.

Compartilhando o entendimento exteriorizado pelo Ministério Público Federal na fl. 566, é inequívoco que a hipótese dos autos envolve debate acerca da usurpação de competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria de educação, à luz do art. 24, inciso IX, da Carta de 1988.

Nesse ponto específico, a jurisprudência desta Corte é pacífica ao reconhecer que não configura ofensa reflexa à Constituição da República, hábil a obstaculizar o manejo de uma ação direta de inconstitucionalidade, quando uma lei estadual pretensamente invade competência prevista na Constituição para a União. É que, se a lei estadual estivesse usurpando competência da União para editar normas de caráter geral, ela ofenderia diretamente o texto constitucional, e não, como invocado pela Assembleia catarinense, dispositivo específico de Lei federal; *in casu*, a Lei nº 9.394/96. O embate é, *pour cause*, direto com artigo do texto fundamental. Nesse sentido, aponto os seguintes precedentes:

EMENTA. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.353, de 1º de julho de 2009, do Distrito Federal, que admite o comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias. Preliminar. Ausência de ofensa reflexa à Constituição. Mérito. Ausência de usurpação da competência da União e de afronta ao direito à saúde. Improcedência da ação. 1. **A possível invasão da competência legislativa da União envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Carta Republicana (art. 24, incisos V e XII, da Constituição Federal), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Constituição. (...)**

(ADI 4423, rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2014, DJe-225 de 14-11-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. (...) 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. (...).

(ADI 3645, rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2006, DJ 01-09-2006)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...)**  
**COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.**  
– A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. (...)

(ADI 2903, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2005, DJe-177 DIVULG 18-09-2008 PUBLIC 19-09-2008 EMENT VOL-02333-01 PP-00064 RTJ VOL- 00206-01 PP-00134)

Pelo exposto, rejeito a arguição de inadmissibilidade por ofensa reflexa ao texto constitucional. Conheço da postulação e passo ao exame do mérito.

#### **Mérito**

Quanto ao mérito, razão não assiste à Confederação demandante.

Em matéria de educação, a competência da União e dos Estados é concorrente, nos moldes do que previsto no artigo 24, inciso IX, da Constituição da República:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Ao dissertar sobre o exercício das competências concorrentes previstas na Carta de 1988, o Ministro e professor Gilmar Mendes pontua:

“A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente (...)

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas”.

(MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de*

*Direito Constitucional*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2008, p. 822)

Em consonância com as premissas teóricas firmadas linhas atrás, cumpre não inflacionar a compreensão das “normas gerais”, o que afastaria a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema. Assim é que, não havendo necessidade autoevidente de uniformidade nacional na disciplina da temática, proponho prestigiar a iniciativa local em matéria de competências legislativas concorrentes. O benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos Estados e Municípios.

Na hipótese dos autos, foi a própria União que colocou em xeque qualquer tentativa de caracterizar as regras impugnadas como normas gerais. Confira-se o seguinte trecho esclarecedor do parecer subscrito pela AGU:

“(…) o limite máximo de alunos em sala de aula é questão específica relativa à educação e ensino, que constitui,

indubitavelmente, interesse de cada ente da federação, pois envolve circunstâncias peculiares, tais como: o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino fundamental e médio, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. Não foi por outra razão que o Constituinte originário inseriu os temas educação e ensino no âmbito da competência concorrente”.

Tenho como suficiente este fundamento para – já aqui – rechaçar o pedido de declaração de inconstitucionalidade articulado na inicial, forte nas premissas teóricas sedimentadas anteriormente. Vale dizer: a simples leitura do art. 24 da Lei Maior voltada a “resgatar o princípio federativo”, para usar as palavras do Min. Ricardo Lewandowski, é bastante para sufragar a validade da lei catarinense.

Sem embargo, na hipótese dos autos, é possível ir além. Isso porque a sistemática normativa estadual é compatível também com a disciplina federal (infraconstitucional) sobre o tema, atualmente fixada pela Lei nº 9.394/96, que estabelece “as diretrizes e bases da educação nacional”. Em seu artigo 25, a Lei federal deixa nítido espaço para atuação estadual e distrital na fixação da proporção professor/aluno dos sistemas de ensino. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

A lei federal possibilita, assim, que o sistema estadual detalhe de que maneira a proporção entre alunos e professores deve se verificar no âmbito local. Sob o prisma *formal*, portanto, a Lei federal nº 9.394/96 habilita a edição de comandos estaduais como aqueles previstos nas alíneas *a*, *b*, e *c* do inciso VII do artigo 82 da Lei Complementar nº 170/98, do Estado de Santa Catarina.

Ademais, sob o ângulo *material*, a lei catarinense apresenta evidente diretriz de prudência ao tratar casos distintos de modo diferente. Assim é que cria uma proporção aluno/professor que se eleva à medida que os alunos se tornam mais maduros. À guisa de ilustração, no ensino fundamental o máximo de alunos é de 30 (trinta), enquanto que no ensino médio uma turma não pode ter mais de 40 (quarenta) alunos. Tudo isso lastreado em estudos técnicos do setor de educação, inclusive com a participação de órgãos federais, como reconhece a AGU:

“Assinale-se, finalmente, que o anteprojeto de Lei que deu origem à Lei Complementar nº 170, de 1998, no qual se insere o dispositivo questionado, foi elaborado por comissão constituída

de diversas entidades de ensino, entre elas o Conselho Estadual de Educação, a Delegacia Regional do Ministério da Educação e a Universidade Federal de Santa Catarina (fls. 187). Portanto, com o envolvimento de órgãos federais.

Assim, evidencia-se que o dispositivo questionado na ação não se reveste da inconstitucionalidade alegada pela autora”.

É evidente, pois, que a Lei Complementar nº 170/98 do Estado de Santa Catarina tão-somente esmiúça a lei-quadro editada pela União, não avançando sobre matéria de competência da entidade central ao disciplinar quantos alunos devem estar presentes em sala de aula.

Destaco que esta Corte tem, por seu turno, precedentes em que considera como legítima a atuação de Estado-membro no exercício da competência suplementar em matéria de educação.

Na ADInº 1.399, de relatoria do Min. Maurício Corrêa, o Plenário desta Corte, em março de 2004, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade Lei nº 9.164/95 do Estado de São Paulo que impôs a obrigatoriedade do ensino de educação artística em toda a rede pública, com carga horária definida em duas hora/aula semanais. Considerou a Corte que essa exigência se afeiçoava à competência concorrente do Estado para legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto. Confira-se excerto do voto conduto do acórdão:

“Também não se poderia 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. Esse rigor atentaria, de fato, contra a estrutura político-administrativa da República, que, conforme previsto na Constituição, supõe autonomia dos Estados-membros. Em idêntica trilha o que foi decidido no julgamento da ADIMC 1991, de que sou relator, DJ de 25/09/99”.

(Trecho do Voto do Relator na ADI 1399, rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 11-06-2004)

Esta Corte também se pronunciou no sentido do exercício regular da competência em matéria de educação quando do julgamento, em 08 de março de 2007, da ADI nº 682, redator para o acórdão o Min. Joaquim Barbosa, com contém a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO PARANÁ 9.346/1990. MATRÍCULA ESCOLAR ANTECIPADA. ART. 24, IX E PARÁGRAFO 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO. A lei paranaense 9.346/1990, que faculta a matrícula escolar antecipada de crianças que venham a completar seis anos

de idade até o final do ano letivo de matrícula, desde que preenchidos determinados requisitos, cuida de situação excepcional em relação ao que era estabelecido na lei federal sobre o tema à época de sua edição (lei 5.692/1971 revogada pela lei 9.394/1996, esta alterada pela lei 11.274/2006). Atuação do Estado do Paraná no exercício da competência concorrente para legislar sobre educação. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 682, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA (art. 38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2007)

No referido processo de controle concentrado, o Min. Nelson Jobim chegou a destacar o seguinte:

“De fato a Constituição confere aos Estados competência para suplementar a legislação da União sobre normas gerais (Art. 24, § 2º).

Basicamente é o que ocorre no caso concreto: o Estado do Paraná exerceu sua competência concorrente para legislar sobre educação (Art. 24, IX).

Conforme destacado pelo relator, a própria Lei Federal 5.692/71 facultou aos Estados o exercício da competência legislativa concorrente (Art. 19, § 1º).

A lei paranaense não foi além do que autoriza a lei federal.

Não ultrapassou os limites da competência concorrente (art. 24, § 2º).

Entendo não haver inconstitucionalidade na norma impugnada”.

Em arremate, e para que sejam afastadas dúvidas quanto à necessidade de preservação dos dispositivos questionados, acrescento que, consoante noticiado pelo Governador do Estado de Santa Catarina nas fls. 121/122, a lei catarinense vigora desde 1998 sem maiores traumas e resistências concretas profundas, além de ter sido fruto de ambiente de ampla participação da sociedade catarinense (fls. 187).

*Ex positis*, voto no sentido de julgar **improcedente** o pedido de declaração de inconstitucionalidade das alíneas *a*, *b*, e *c* do inciso VII do artigo 82 da Lei Complementar nº 170, de 07 de agosto de 1998, do Estado de Santa Catarina.

25/02/2015

PLENÁRIO

### Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Senhora Presidente, eu ouvi com prazer e proveito o denso voto do eminente **Ministro** Luiz Fux, que pretendo acompanhar.

Eu tive alguma dúvida - não no tocante à competência ser do Estado, que essa não tive, e acho que o voto do Ministro Fux demonstra com clareza inequívoca que a hipótese era de competência concorrente e legitimamente exercida -, a minha dúvida era um pouco quanto ao vício de iniciativa, porque a lei resultou de iniciativa parlamentar. Eu verifico, no entanto, que a lei está em vigor desde 1998, e, embora a jurisprudência da Corte seja no sentido de que a sanção não convalida o vício, eu verifico que o Estado de Santa Catarina veio à tribuna para defender a lei, que, a meu ver, é uma lei de conteúdo extremamente positivo.

De modo que, à luz dessas circunstâncias, eu não vou me concentrar na questão do vício de iniciativa, que de resto ninguém invocou, e estou acompanhando integralmente o voto do Ministro Luiz Fux e louvando a atuação do eminente procurador do Estado.

\*\*\*\*\*

## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhora Presidente, eu também gostaria de louvar o voto do Ministro Luiz Fux. Em primeiro lugar, pela atenção que está dando à necessidade de nós nos debruçarmos um pouco mais, com mais atenção sobre a necessidade de aprofundamento do princípio federativo, inclusive em matéria normativa. Parece-me que essa meditação a respeito é muito importante. Em segundo lugar, Sua Excelência demonstrou que, realmente, aqui, o Estado de Santa Catarina nada mais fez do que exercer legitimamente a sua competência concorrente.

Gostaria de destacar, Senhora Presidente, que o Estado de Santa Catarina tem uma longa tradição em matéria de qualidade de ensino. Isso orgulha muito a nós catarinenses. Registro isso publicamente. E não é por outra razão que, segundo os índices do IBGE de 2013, Santa Catarina é o Estado que tem o menor índice de analfabetismo do Brasil, entre todos os Estados brasileiros. Ademais, o Estado de Santa Catarina está em primeiro lugar no número de crianças entre seis e quatorze anos matriculadas, 99,2%. É essa preocupação com a qualidade de ensino que faz de Santa Catarina o Estado que está no *ranking* de qualidade de vida das Nações Unidas, entre os três primeiros Estados da Federação. E Florianópolis, a sua capital, o primeiro lugar.

Informo isso para reafirmar que esse esforço catarinense de melhorar a qualidade de ensino deve ser louvado e incentivado. Não se pode desestimular esse esforço por pressões de viés mercantilista, como parece ser o caso aqui.

De modo que o exemplo catarinense de aperfeiçoar o ensino está aqui demonstrado e deve ser chancelado por este Tribunal.

Acompanho o Relator.

## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Senhora Presidente, eu também louvo o voto, como sempre bem lançado, do Ministro Fux, inclusive – e o faço expressamente – pelo reforço ao princípio federativo e com o norte das decisões que envolvem esse tema. Também louvo a sustentação oral e o voto do Min Teori, eminente Ministro “barrigaverde” desta Corte, no que realça a beleza do ensino ministrado em Santa Catarina, e sua proficiência. O Rio Grande do Sul e Santa Catarina têm uma relação de irmandade muito próxima, como todos sabem.

Da mesma forma como os que me antecederam, acompanho na íntegra o voto do eminente Relator, reconhecendo o exercício legítimo da competência concorrente, definida na Constituição, pelo Estado de Santa Catarina quando disciplinou o número máximo de alunos em sala de aula nesses preceitos que foram impugnados. E o fez, destaque, com absoluta razoabilidade (quinze para o Jardim de Infância, depois trinta e quarenta alunos nas séries subsequentes).

Julgo, assim, improcedente o pedido deduzido na ação, Senhor Presidente.



## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhora Presidente, também eu gostaria de cumprimentar o ministro Fux pelo brilhante voto proferido e pela preocupação de fazer uma avaliação positiva da competência do Estado nessas matérias da assim chamada competência concorrente.

Na verdade, nós vivemos um dilema, que Sua Excelência apontou. A partir do modelo federal e, às vezes, até da exaustão por parte da União, da legislação federal, nós acabamos por invadir essa competência estadual. Ai, há fenômenos, os mais variados, que permitem fazer a explicação. Leis orgânicas, várias; normas gerais, como estas, de ensino, acabam não se limitando à edição ou à prescrição de normas gerais, mas acabam por detalhar. No caso específico, essa situação não fica clara porque o dispositivo que é mencionado, o artigo nº 25 da Lei de Diretrizes e Bases, na verdade, não chega a estabelecer, no detalhe, o número. Pelo contrário, indica a necessidade de uma parametrização. Mas a gente sabe que as várias normas gerais - e mesmo na Lei de Diretrizes e Bases de Educação - nós temos debates sobre, por exemplo, número de horas de professores em sala de aula e fora dela. Em suma, disciplinando questões que, pareceriam óbvias, deveriam ser tratadas no âmbito da jurisdição local, da competência do Estado.

Então, a mim me parece que é importante que o Tribunal tente construir precedentes, como esses e outros, no sentido de assentar aquela ideia de que a adoção desse modelo de competência concorrente obriga a definição de normas gerais. E editar normas gerais não pode permitir a exaustão da matéria de que se cuida, sob pena de voltarmos - e parece que a gente acaba por mimetizar - ao modelo da Constituição de 67/69, da tal competência supletiva, em que a União poderia exaustivamente e só nos vácuos poderia então...

Então, a mim me parece que essa é uma questão importante no debate federativo. O próprio professor Konrad Hesse, chamando atenção para o modelo alemão, dizia: legislar sobre normas gerais não pode permitir que a União use dessa competência de forma exaustiva. E tem de deixar competência substancial para o estado-membro. Mas, infelizmente, até são poucos os casos em que os estados-membros vêm até a esta Corte. E me lembro de um em que o governador Mário Covas, salvo engano, de São Paulo, questionava a Lei de Licitação, exatamente porque seriam normas gerais de licitação e acabou por exaurir todo o sistema.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Se Vossa Excelência me permite? Aqui, nós temos um outro fenômeno que vem em algumas das nossas ações. É que há leis nacionais e federais no mesmo diploma. Quer dizer, há normas gerais, que seriam as normas nacionais e, no mesmo diploma, que é o caso específico da 8.666, também uma parte que é federal. Numa parte, ela não é aplicável mesmo aos Estados e os Estados é que teriam que fazer. E, às vezes, os Estados...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Misturam.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - ...Ou acham que tudo seria aplicado a ele e não fazem essa distinção. Isso também contraria até a Lei Complementar nº 95, em que teria que ter essa especificidade.

Acho que tudo isso vem no fluxo do que afirma o Ministro Luiz Fux. Quer dizer, essa questão da federação quanto à competência legislativa ainda não tem um veio único e consolidado, até na nossa jurisprudência que precisa mesmo ser reforçada.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - E a própria impugnação não se dá, também, de maneira a permitir que esta Corte faça as devidas distinções.

Por outro lado, o que eu percebo é que essa... Tanto é que a ação é proposta por uma confederação nacional de ensino, imagino, privada. Na verdade, eles se insurgem contra uma disciplina da legislação que afeta todo o sistema de ensino, no caso, no âmbito da unidade federada de Santa Catarina. Portanto, não haveria cogitar, sequer, de vício de iniciativa, não se cuida disso aqui. Pode ser matéria da competência ou de iniciativa mesmo da assembleia legislativa. Está se disciplinando apenas o sistema geral de ensino. E aqui não há, a meu ver, iniciativa privativa do Poder Executivo. Cuida-se, na verdade, de disciplina geral do sistema de ensino, impondo, no caso - inclusive é esse o argumento dos arguentes -, limites à utilização do espaço, do ambiente das salas de aula.

De modo que acho extremamente importante esse precedente não só pela matéria de fundo, mas pela tese que daqui resulta e pela necessidade realmente de que façamos uma leitura crítica - tal como propôs o ministro Fux - desta relação federativa ambígua. Sabemos que os próprios impulsos de corporações, por exemplo, muitas vezes vêm no sentido de que haja logo a definição de temas; vemos Lei Orgânica de Polícia, do Ministério Público, da Magistratura, em suma, de vários outros segmentos que acabam por definir detalhes como a cor da carteira funcional ou coisa do tipo, portanto, fugindo em muito do modelo de norma geral. E, de fato, como ressaltou agora o ministro Teori e o ministro Fux já tinha chamado a atenção, é preciso deixar esse espaço para que se façam experimentos institucionais baseados na vivência local e até como estímulo - citando o Sarmiento - para que isso depois sirva de laboratório para expansão desses modelos, se for o caso. Mas é extremamente importante.

Então, parece-me, que nós fiquemos atentos a esses e outros casos que estão realmente no núcleo desta questão federativa. Esse mimetismo, essa reprodução do sistema federal, ou essa exaustão na legislação federal que acaba por coarctar a criatividade no âmbito estadual, eventualmente no âmbito municipal, parece altamente negativa.

Acompanho o Relator.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o ideal seria a adoção dos termos da lei complementar impugnada em todo o território nacional. Mas ainda não se acordou para a necessidade de voltarem-se os olhos, como deveria ocorrer, à educação.

O que ocorreu no Estado de Santa Catarina? Tivemos o que posso rotular como um avanço cultural, ao dispor-se, para observância em todo o Estado, nos diversos municípios, sobre o sistema estadual de educação. Ao dispor-se sobre normas gerais. E, então, entre os diversos princípios estabelecidos no plano estadual de educação, houve o lançamento relativo ao número de alunos em sala de aula.

Indago: existiu invasão da competência normativa dos municípios? A resposta é negativa. A problemática diz respeito a todos os municípios, e avanço mais para assentar a todos os municípios desse imenso e continental Brasil.

Houve invasão da competência da União, que tarda a dispor, nesse diapasão, sobre a matéria? Não. Porque a própria Carta Federal, no artigo 23, inciso V – se não me falha a memória –, prevê a competência concorrente da União, dos Estados e Municípios, visando a proporcionar meios adequados à educação.

Tem-se o desprezo da razoabilidade no que versado que, quanto aos primeiros anos de vida, quanto à educação infantil, até quatro anos, o máximo de crianças por sala de aula será de quinze? Não. Não houve a quebra da razoabilidade. Ao contrário, não consigo perceber que uma professora – profissão já super sacrificada – consiga orientar e controlar um número maior do que quinze crianças em sala de aula.

E prossegue, Presidente, o preceito, prevendo que o número de crianças, nos dois primeiros anos de vida e até os seis anos, em sala de aula será de no máximo 25 crianças; no ensino fundamental, três dezenas – 30 crianças – chegando-se a 35 alunos até a quarta série ou ciclos iniciais.

Muito embora a minha turma de Direito, na Nacional, tivesse quase 300 alunos, evidentemente se está diante de contexto que serve, em termos de avanço cultural, como fiz questão de frisar – e tenho admiração enorme pelo Sul deste Brasil –, de exemplo à disciplina maior, à disciplina linear no território brasileiro.

Acompanho o ministro Luiz Fux. E, ao pegar a pauta, a relação dos casos que seriam apreciados nas duas sessões desta semana, para falar na Rádio Justiça, o que faço – não é propaganda nem minha, nem da Rádio Justiça – às segundas-feiras, às 9 horas da manhã, formei convencimento sobre o endosso do Diploma de Santa Catarina. Minhas homenagens ao Estado.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina**

## OBSERVAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Ministro Marco Aurélio, depois do comercial que o Ministro Teori fez de Santa Catarina, o de Vossa Excelência não teria nenhum problema tampouco.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Devo dizer que ainda não tenho o título de cidadão do referido Estado!

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Com muito orgulho, Excelência.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Com todo o gosto, não é, Ministro? Até porque Vossa Excelência, de todo jeito, tem mais de um Estado, uma vez que faz parte até mesmo de um Conselho no Rio Grande do Sul, não é isso? Torce no Rio Grande do Sul. É Catarinense, mas torce no Rio Grande do Sul. Então...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Também folgo, Presidente, e deve estar muito satisfeito certo ministro que honrou não só o Congresso Nacional, como também esta Casa, no que o Tribunal avança para dar sentido de realidade à Federação, reconhecendo, portanto, uma competência, limitada pelo texto da Carta Federal, aos Estados. Refiro-me ao ministro Célio Borja. Sempre votou por esse reconhecimento, plantando semente que começa a frutificar.

## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** *Acompanho, inteiramente, o excelente voto proferido pelo eminente Ministro LUIZ FUX e, em consequência, também julgo improcedente a presente ação direta, eis que não vislumbro qualquer eiva de inconstitucionalidade que possa afetar a validade jurídica do diploma legislativo impugnado nesta sede de controle normativo abstrato.*

*Entendo que o voto do eminente Ministro LUIZ FUX estimula reflexão necessária e essencial ao processo de reconstrução, ainda que por via jurisdicional, da ideia de Federação em nosso país, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, no exercício legítimo de sua jurisdição constitucional, protagonizar esse processo.*

*Desse modo, também partilho do entendimento que vem de ser exposto, a propósito de tema tão sensível, pelo eminente Ministro LUIZ FUX. E, ao assim manifestar-me, apoio-me em razões que igualmente expus, no mesmo sentido, em alguns processos de fiscalização concentrada de constitucionalidade, a respeito da questão do federalismo no modelo político-jurídico consagrado pela Constituição da República (ADI 507/AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.995/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).*

**É o meu voto.**

## Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.060 Santa Catarina

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Também eu inicio por cumprimentar o voto, já tantas vezes elogiado de maneira extremamente válida e coerente, do Ministro-Relator. Compartilho das preocupações de todos os Ministros no sentido de ser extremamente necessário que o Supremo Tribunal Federal seja o juiz constitucional da Federação no sentido até mesmo de dar a interpretação que seja mais coerente com os princípios que são fixados pela Constituição.

Também acho que é verdadeira essa experiência, que foi lembrada aqui tantas vezes, e agora pelo Ministro Celso de Mello, de que há uma tendência de que, nas constituintes, um dos temas-chaves seja exatamente como retomar a Federação desde 1934, uma vez que ela tinha sido estabelecida em 1891. Num primeiro momento as competências dos Estados eram muitas a tal ponto que Rui Barbosa escreveu:

“Ontem, de Federação não tínhamos nada. Hoje, não há Federação que nos baste.”

Talvez, se Rui vivesse hoje, iria dizer ao contrário: Ontem - era o contrário -, de unitarismo não tínhamos nada. Hoje, parece que não há unitarismo que nos baste.

E há uma tendência permanente. Na Constituinte de 1946, o Ministro Victor Nunes afirmava que a questão não era discutir a autonomia, mas a falta de autonomia e por que se chegava a ela a partir de textos constitucionais que garantiam esse espaço de atuação autônoma que acabava, na prática, sendo conduzida no sentido oposto, sendo praticada no sentido oposto.

Então, temo que, cada vez mais, isso aconteça. E acontece de uma forma muito subliminar - não é, Ministro Celso? - porque, muitas vezes, como o Ministro Gilmar lembrou, no caso da Lei de Licitações, a competência é entregue aos Estados. Os Estados têm as suas leis licitações que, muitas vezes, apenas repetem sem exercer, inclusive, a autonomia, tal a prática contumaz de se ter questionamentos quando se inova de alguma forma, como se tem neste caso de Santa Catarina.

Considero essa reflexão, que é feita a partir dos princípios e dos fundamentos do voto do Ministro-Relator, da maior importância e da maior significação. Voltemos a isso para evitar que essa tendência histórica acabe por frustrar as entidades federadas no exercício de suas competências.

Também eu julgo improcedente a ação, considerando hígidos e legítimos constitucionalmente os dispositivos questionados.

###

## EXTRATO DE ATA

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.060

PROCED. : SANTA CATARINA  
 RELATOR : MIN. LUIZ FUX  
 REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
 ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEM  
 ADV.(A/S) : ORIDIO MENDES DOMINGOS JUNIOR  
 INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA  
 CATARINA  
 INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
 SANTA CATARINA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta. Ausentes, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem a Londres, Inglaterra, para participar do “*Global Law Summit*”, em comemoração aos 800 anos da *Magna Charta*, e o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional “*Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos*”, realizado em Barcelona, Espanha. Falou, pelo Governador do Estado de Santa Catarina, o Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador do Estado. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 25.02.2015.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vice- Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavaşcki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
 Assessora-Chefe do Plenário

## Recurso Extraordinário 675.978 São Paulo

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
 RECTE.(S) : ÉCIO CRISTINO SILVA E OUTRO(A/S)  
 ADV.(A/S) : RICARDO FALLEIROS LEBRÃO E OUTRO(A/S)  
 RECDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO  
 PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DO  
 RIO GRANDE DO SUL - APERGS  
 ADV.(A/S) : RAFAEL DA CAS MAFFINI E OUTRO(A/S)  
 AM. CURIAE. : SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS EFETIVOS E  
 ESTÁVEIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINFEEL  
 ADV.(A/S) : ANTONIO CARLOS PINTO DA SILVA  
 AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER  
 LEGISLATIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS  
 DA UNIÃO - SINDILEGIS  
 ADV.(A/S) : ELAINE CRISTINA GOMES E OUTRO(A/S)  
 AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 PROC.(A/S)(E) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE  
 DO SUL  
 AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS JUIZES DO RIO GRANDE DO SUL -  
 AJURIS  
 ADV.(A/S) : RAFAEL DA CAS MAFFINI  
 AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SEVIDORES PÚBLICOS DA  
 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO  
 GRANDE DO SUL - SINDIFISCO/RS  
 ADV.(A/S) : SILVANA BRUNETTI CASTILHOS  
 AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS  
 DO RIO GRANDE DO SUL - AFISVEC  
 ADV.(A/S) : LUIZ MARIO SEGANFREDO PADÃO E OUTRO(A/S)  
 AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO  
 GRANDE DO SUL - AMPRS  
 ADV.(A/S) : RAFAEL DA CÁS MAFFINI  
 AM. CURIAE. : UNIÃO  
 PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**EMENTA:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
 CONSTITUCIONAL. ART. 37, INC. XI, DA CONSTITUIÇÃO  
 DA REPÚBLICA, ALTERADO PELA EMENDA  
 CONSTITUCIONAL N. 41/2003. A BASE DE CÁLCULO PARA  
 A INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO  
 ART. 37, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO É A RENDA BRUTA  
 DO SERVIDOR PÚBLICO PORQUE: A) POR DEFINIÇÃO