

# A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino

*The direct action of unconstitutionality 2501-5: federative conflicts in the organization of the teaching systems*

*La acción directa de inconstitucionalidad 2501-5: conflictos federativos en la organización de los sistemas de enseñanza*

---

ADRIANE PEIXOTO CÂMARA  
ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA

**Resumo:** O objetivo do artigo é discutir o desenho federativo brasileiro na organização da Educação, examinando as instituições federativas no que se refere à repartição de competências entre elas, em matéria educativa. Será examinada a ADI 2501-5, cuja problemática é o conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais, por meio da controversa atuação do CEE-MG em relação ao Ensino Superior privado no âmbito do Estado. A análise da ADI tensiona o binômio centralização/descentralização de poder entre os entes federados, em matéria educativa.

---

**Palavras-chave:** Federalismo; instituições federativas; organização da educação.

**Abstract:** The aim of the article is to discuss the Brazilian federal design in the organization of Education, examining the federative institutions regarding the distribution of competences between them, in educational matters. The study examines ADI 2501-5, whose problematic is the conflict of interests between the Union and the State of Minas Gerais through the controversial action of the CEE-MG in relation to the private institutions of Higher Education in the scope of the State. The analysis of the ADI stresses the binomial centralization / decentralization of power between the federated entities, in educational matters.

---

**Keywords:** Federalism; federal institutions; education organization.

**Resumen:** El objetivo del artículo es discutir el diseño federativo brasileño en la organización de la Educación, examinando las instituciones federativas en lo que se refiere a la repartición de competencias entre ellas, en materia educativa. Será examinada la ADI 2501-5, cuya problemática es el conflicto de intereses entre la Unión y el Estado de Minas Gerais, por medio de la contradictoria actuación del CEE-MG con relación a la Enseñanza Superior privada en el ámbito del Estado. El análisis de la ADI tensiona la pareja centralización/descentralización del poder entre los entes federados, en materia educativa.

---

**Palabras clave:** Federalismo; instituciones federativas; organización de la educación.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte de pesquisa mais ampla, em andamento, que possui como objetivo analisar o papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação no âmbito do sistema de ensino de Minas Gerais. A coleta documental para a pesquisa revelou que, durante o período de 2000 a 2008, o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG) esteve envolvido em um conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais, relativo à atuação desse Conselho no que toca ao Ensino Superior Privado no âmbito do Estado. A análise deste conflito de interesses permitiu a construção de inferências sobre a importância da relação entre federalismo e educação para a análise das políticas educacionais.

De maneira mais específica, o objetivo do presente trabalho é discutir o desenho federativo brasileiro na organização da Educação. Para isso, o artigo examina a disposição das instituições federativas no que se refere à repartição de competências entre elas em matéria educativa. As instituições federativas representam as regras do jogo, construídas tanto nas arenas decisórias centrais (a União), quanto nas arenas decisórias regionais (os Estados e o Distrito Federal), e locais (os Municípios). Para o cumprimento desse objetivo, será examinada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2501-5 (ADI 2501-5)<sup>1</sup>, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2008, em que estavam em conflito de interesses a União e o Estado de Minas Gerais em relação ao Ensino Superior Privado, conforme referido anteriormente.

No entendimento do Conselho Nacional de Educação (CNE), em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), o CEE-MG apresentava atuação controversa no âmbito do sistema de ensino mineiro: estaria reconhecendo, credenciando e autorizando cursos em instituições de Ensino Superior privadas. Por sua vez, a atuação do CEE-MG estava fundamentada no arcabouço jurídico

---

1

A descrição detalhada dessa ADI será apresentada em seção específica deste artigo, a seguir.

mineiro, neste caso os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado de Minas Gerais, artigos 81 e 82<sup>2</sup> (MINAS GERAIS, 2016).

A partir da promulgação da Lei nº 9.934 de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) (BRASIL, 1996), ficou ainda mais complexa a atuação do CEE-MG, em face do novo ordenamento jurídico da Educação no Brasil. Em atendimento à recomendação feita pelo parecer da Câmara de Educação Superior do CNE nº 237/2000 (BRASIL, 2000), o MEC solicitou à Procuradoria Geral da República (PGR), a possibilidade de ajuizamento de ADI no STF, com relação aos artigos 81 e 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais. A PGR atendeu ao pedido feito pelo MEC, formalizando a ADI 2501-5 (BRASIL, 2003).

O controle de constitucionalidade realizado pelo STF, por meio da ADI 2501-5, permite uma discussão sobre o desenho federativo e seu impacto na Educação brasileira, em especial quanto ao binômio centralização/descentralização de poder entre os entes federados. Dessa maneira, uma forma de abordar a organização da Educação no Brasil é entender como as instituições federativas se

---

2 Trata-se dos artigos especificamente questionados pela ADI 2501-5, que normatizam o seguinte: “Art. 81 – Fica criada a Universidade do Estado de Minas Gerais, sob a forma de autarquia, que terá sua reitoria na Capital e suas unidades localizadas nas diversas regiões do Estado. § 1º – Serão instaladas no prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição do Estado e absorvidas como unidades da Universidade do Estado de Minas Gerais as entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei ainda não instaladas. § 2º – O Estado instalará a Universidade de que trata este artigo no prazo de setecentos e vinte dias contados da promulgação de sua Constituição. Art. 82 – Ficam mantidas as atuais instituições de ensino superior integrantes da Administração Pública Estadual. § 1º – As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções: I – absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º do artigo anterior; II – submissão à política educacional do Estado, mesmo que venham, mediante alteração dos seus estatutos, a extinguir seus vínculos com o poder público estadual, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação e obrigando-se, na forma da lei, a fornecer bolsas de estudos para os alunos carentes. § 2º – O Estado, decorrido o prazo fixado no parágrafo anterior, transformará em fundações públicas as fundações educacionais que não exercitarem, no prazo de trezentos e sessenta dias, a faculdade ali outorgada. § 3º – Fica transformada em autarquia, com a denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte-Mineira de Ensino Superior. § 4º – Integram o Sistema Estadual de Educação, sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, as instituições de educação superior: I – mantidas pelo poder público estadual ou municipal; II – cujas fundações mantenedoras se tenham manifestado por uma das opções previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo; III – criadas ou autorizadas por lei estadual ou municipal, existentes na data de promulgação da Constituição do Estado e que venham a enquadrar-se, de acordo com seus estatutos, nos incisos I ou II do § 1º deste artigo. § 5º – A criação de cursos superiores de Medicina, Odontologia e Psicologia por universidades e demais instituições de ensino superior integrantes do Sistema Estadual de Educação que não sejam mantidas pelo poder público estadual e municipal será submetida aos procedimentos de autorização e reconhecimento estabelecidos pela legislação federal para as instituições integrantes do Sistema Federal de Educação Superior. § 6º – Fica cancelada a tramitação dos processos de criação dos cursos mencionados no § 5º, que não tenham sido aprovados pelo Conselho Estadual de Educação até a data de publicação de emenda à Constituição que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado” (inclui alterações da Emenda Constitucional Estadual 70/2005) (MINAS GERAIS, 2016).

organizam e exercem suas atribuições e competências, em conformidade com o desenho federativo disposto no texto constitucional.

Este trabalho apresenta uma descrição, a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) do processo jurídico-político da ADI 2501-5, e está fundamentado em análise de dados de fonte primária, recolhidos no *site* do STF e disponíveis para a consulta pública. Tal escolha metodológica possibilitou compreender, por meio da dinâmica jurídica, o conflito político que culminou na referida ADI. Assim, o que está em questão, a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) da ADI 2501-5, é o conflito de interesses entre os entes federados no âmbito da educação. Dessa maneira, o referencial teórico aqui utilizado está relacionado à análise do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998; SOARES, 1998; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2012) e seu impacto para as políticas públicas, em especial as políticas educacionais (ABRUCIO, 2010; CURY, 2010; OLIVEIRA; SOUSA, 2010; ARRETCHE, 2012).

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção problematiza o tema do federalismo e suas conexões com o tema da educação, a fim de demonstrar como o sistema federativo brasileiro delinea a própria organização da educação no país. A seção seguinte apresenta o contexto histórico-político de formação da ADI 2501-5 (BRASIL, 2003; 2008), descrevendo o processo jurídico e político por meio dos seus atores – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG), CNE/MEC, a Procuradoria Geral da República (PGR), o Supremo Tribunal Federal (STF) – para, em seguida, situar a análise na dimensão das instituições federativas. A última seção problematiza o desenho federativo brasileiro a partir dos seus elementos que impactam as políticas educacionais no Brasil tensionadas no binômio centralização/descentralização de poder federativo.

## A ANÁLISE FEDERATIVA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O desenho federativo brasileiro, especialmente em matéria educativa, prevê a colaboração entre os entes federados segundo o qual governos estaduais e municipais, em termos normativos, não podem legislar em conflito com as diretrizes nacionais. Por outro lado, a União não pode interferir na atividade legislativa dos governos estaduais e municipais em assuntos relacionados às peculiaridades regionais/locais.

A partir da organização política do Estado brasileiro, é justificável e profícuo relacionarmos educação e federalismo. Segundo Cury (2010, “ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância

na caracterização da análise das políticas educacionais” (p. 151). Nessa mesma direção pondera também Abrucio (2010), segundo quem, para entendermos o atual modelo educacional brasileiro, é fundamental a compreensão da dinâmica federativa, pois essa “muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição entre os níveis de governo” (p. 42).

Para Oliveira e Sousa (2010), existe uma tensão entre a centralização e a descentralização do poder, assim como a forma de colaboração e/ou o relacionamento entre a União e os demais entes federados, pontos importantes para o entendimento mais amplo das políticas educacionais. É preciso problematizar a própria noção de regime de colaboração, no contexto do debate federativo no campo educacional:

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 22).

Um desenho federativo corresponde a determinada organização política e territorial fundamentada na partilha de legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. É um desenho que permite o compartilhamento da soberania territorial entre os diferentes entes autônomos. Por sua vez, o relacionamento entre todos os entes federados caracteriza-se pelo modelo contratual, sendo diferente, portanto, de uma relação majoritariamente hierárquica: “o objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2). Dessa maneira, o federalismo pode ser adotado em países com, fundamentalmente, duas grandes características: a) uma nação com características heterogêneas em sua formação (seja cultural, étnica, econômica, social, ou de outro tipo); b) uma escolha fundamentada na construção de uma unidade política a partir da diversidade. O pacto federativo não se resume somente à Constituição de um país, pois instituições federativas cumprem seus papéis no sentido de contrabalancear o poder entre os níveis de governo, a cooperação e o relacionamento intergovernamental, sobretudo na elaboração de um ideal comum entre os entes federados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Da perspectiva histórica, o federalismo brasileiro passou, em suas diversas fases, por momentos de maior descentralização e outros momentos de maior centralização política. Segundo Abrucio e Franzese (2007), no período da

República Velha houve, por exemplo, grande fortalecimento do poder estadual através do movimento de descentralização pós-imperial. Foi, portanto, um movimento de descentralização que fortaleceu as oligarquias regionais, cuja característica principal foi o domínio de dois estados subnacionais (São Paulo e Minas Gerais) no Executivo Federal do país, através de eleições sem qualquer fiscalização por outras instituições do Estado. A Era Vargas pode ser caracterizada por forte centralização do poder no Executivo Federal, culminando, inclusive, com um período ditatorial (Estado Novo). No período ditatorial, o desenho federativo foi abolido, o que implicou, em termos de descentralização do poder, os Executivos estaduais completamente subordinados ao poder Executivo Federal. Com a redemocratização em 1946, as elites regionais recuperaram seu poder, sobretudo através da representação política no Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, a União se sobressaía em seu projeto nacional-desenvolvimentista. Com o Golpe Militar em 1964, apoiado inclusive por líderes civis, a instalação de um novo regime ditatorial (de base militar) redesenha o federalismo brasileiro a partir de um novo movimento rumo à centralização do poder, culminando em um modelo “unionista-autoritário” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Com a redemocratização na década de 1980, os governos estaduais resgataram sua autonomia e poder no pacto federativo. A novidade, contudo, são os governos municipais reconhecidos como entes federados. A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os governos municipais experimentaram a autonomia política, administrativa e financeira. Positivamente, a municipalização possibilitou a formulação de políticas públicas pelos próprios governos municipais. Como aspectos negativos da municipalização, tal processo não significou maior democratização do poder local, desqualificando o potencial da descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). É importante salientar que há, entre os países federativos, heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes uns dos outros, pois não há uma fórmula única que oriente um mesmo desenho federativo em todos os países (ABRUCIO, 2010). No caso do Brasil, é possível perceber o impacto das diversas rupturas institucionais sobre o desenho federativo, tendo tais rupturas – e suas consequências – deixado suas marcas na Federação brasileira.

## INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS EM DEBATE: A ADI 2501-5

Analisar as instituições federativas implica entender que estas expressam as “regras do jogo” no pacto construído e estabelecido por uma dada sociedade (SOARES, 1998). Para Abrucio (2010), independentemente das peculiaridades no desenho federativo de cada um dos países federativos, em todos é preciso

“instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação [...] e decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental” (p. 42). Dessa forma, analisar um sistema federativo implica justamente analisar as instituições federativas essenciais à manutenção desse sistema. Como já demonstrado na primeira parte deste texto, o sistema federativo brasileiro delinea a organização da educação no Brasil; daí a pertinência da análise institucional em políticas educacionais.

Por instituições federativas, é possível entender as instâncias responsáveis pelas tomadas de decisões políticas dentro de determinado desenho federativo. Ao analisarmos o relacionamento dos dois (ou três, como no caso brasileiro) níveis de governo, precisamos entender que tais governos se constituirão e funcionarão a partir dessas instituições, “que desempenham papel primordial na estrutura federal: expressam e canalizam os interesses centrífugos [descentralizadores] e centrípetos [centralizadores] presentes no Estado nacional e os equilibram numa estrutura de checks and balances [freios e contrapesos]” (SOARES, 1998, p. 153, colchetes nossos). Por meio dessa estrutura de freios e contrapesos se estabelecerá o relacionamento entre as instituições federativas e, por conseguinte, entre os entes federados. Existem instituições que respondem pela autonomia dos entes subnacionais assim como instituições que respondem pela autonomia da União (SOARES, 1998).

Essa perspectiva das instituições federativas permite descrever a ADI 2501-5 no que se refere justamente às atribuições e competências pactuadas entre os entes federados em matéria educativa. É por meio das instituições federativas que estarão estabelecidos o relacionamento, as atribuições e as competências partilhadas entre os entes federados.

Em 16 de fevereiro de 2000, o CNE, por meio da Câmara de Ensino Superior (CES), emitiu o Parecer nº 237/2000 a respeito da atuação do CEE-MG no âmbito do sistema de ensino mineiro (BRASIL, 2000). Segundo tal documento, o CEE-MG estaria credenciando, reconhecendo e autorizando em âmbito estadual cursos de instituições de Ensino Superior privadas. Nesse caso, a atuação do referido conselho estaria desrespeitando a legislação nacional vigente: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB/1996 (BRASIL, 1996), que estabelecem como atribuição da União – por meio do MEC/CNE – autorizar e reconhecer cursos de instituições de Ensino Superior privadas.

Em resposta ao questionamento encaminhado pelo CNE/CES, o CEE-MG fundamentou sua atuação com base nos artigos 81 e 82<sup>3</sup> dos ADCT

---

3 Para conferir o conteúdo dos artigos 81 e 82, ver nota de rodapé nº 2.

da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989 (MINAS GERAIS, 2016). No entendimento do CEE-MG, o texto constitucional mineiro autoriza, por meio de tais dispositivos, sua atuação como órgão normativo no Ensino Superior Privado em âmbito estadual, uma vez que estabelece a competência desse órgão para exercer supervisão pedagógica, inclusive em relação às fundações educacionais de Ensino Superior que optarem pela extinção do vínculo com o Poder Público Estadual, a partir da criação da Universidade do Estado de Minas Gerais em 1989<sup>4</sup>.

A atuação do CEE-MG – a supervisão pedagógica, conforme o artigo 82 – está inserida em um cenário bastante complexo: fundamentada no texto constitucional mineiro, promulgado em 1989, contraria o conjunto de leis federais que determinam a responsabilidade pela autorização e credenciamento de cursos de instituições de Ensino Superior privadas como atribuição da União. Tal complexidade justificou a sugestão feita pelo CNE/CES ao MEC, que acionasse a PGR, por meio de ADI no STF, com o objetivo de sanar as dúvidas legais suscitadas a partir da supervisão pedagógica do CEE-MG sobre o Ensino Superior Privado no âmbito do sistema de ensino estadual mineiro.

A argumentação elaborada pela PGR demonstrava que os artigos 81 e 82 dos ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais padeciam do vício de inconstitucionalidade formal, que, nos limites que interessam à análise neste artigo, estão relacionados a dois pontos: 1) afronta ao artigo 22, inciso XXIV da CF/1988, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; 2) afronta a LDB/1996, especialmente nos artigos 9 e 10, que estabelecem, respectivamente, as incumbências da União e dos Estados na organização da educação nacional.

O pedido foi acolhido e formalizado pelo STF por meio da ADI 2501-5 (BRASIL, 2003; 2008), tendo como requerente a PGR e como requerida a ALMG. A ADI 2501-5 passou por dois julgamentos: em 2002, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves, e em 2008, cujo relator foi o Ministro Joaquim Barbosa.

No primeiro julgamento, em 15 de maio de 2002, o relator não reconheceu como legítima parte da ADI, pois com relação à afronta à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o “caput” do artigo 81, bem como o § 3º do artigo 82, não estavam relacionados com a atribuição de competências educativas, bem como seus possíveis conflitos, entre União e Estados. Por outro lado, o relator considerou legítima outra parte da ADI, com relação ao restante da redação dos artigos 81 e 82, entendendo que estes artigos invadiam a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases

---

4 Sobre a criação da Universidade do Estado de Minas Gerais, sua implementação e seus desdobramentos para a organização da educação superior mineira, ver Miranda (1998, 2005).

da educação nacional. Como conclusão do seu voto (acompanhado de forma unânime pelo Tribunal Pleno), o Ministro Moreira Alves acolheu a ação naquilo que considerou representar conflito de competência - os §§ 1º e 2º do artigo 81 e o artigo 82 da Constituição do Estado de Minas Gerais, com exceção do § 3º<sup>5</sup>.

Em 30 de junho de 2005, a ALMG promulgou a Emenda à Constituição do Estado nº 70 (EC 70) (MINAS GERAIS, 2016), que modificou parcialmente o conteúdo do artigo 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais<sup>6</sup>. Na sua redação original, o artigo 82 era menos enfático quanto às atribuições do Sistema Estadual de Ensino. Por meio das modificações introduzidas pela EC 70, a ALMG reforçou o papel do CEE-MG quanto à supervisão pedagógica das instituições de Ensino Superior privadas, destacando aquelas que integram o Sistema Estadual de Ensino e devem submeter-se à supervisão pedagógica do CEE-MG: i) mantidas pelo poder público estadual ou municipal; ii) cujas fundações mantenedoras tenham-se manifestado pela absorção pela Universidade do Estado de Minas Gerais ou submissão à política educacional do Estado; iii) criadas ou autorizadas por lei estadual ou municipal, existentes na data de promulgação da Constituição do Estado, e que venham a manifestar-se, igualmente ao caso anterior, pela absorção pela Universidade do Estado de Minas Gerais ou pela submissão à política educacional do Estado (MINAS GERAIS, 2016).

Essa modificação ocorreu durante o período de análise, pelo STF, de possível inconstitucionalidade daquele dispositivo. Ou seja, o artigo 82 foi parcialmente modificado pelo legislador mineiro em 2005, após o primeiro julgamento pelo STF da ADI 2501-5, em 2002, momento em que o Tribunal Pleno conferiu legitimidade jurídica ao questionamento de possível inconstitucionalidade do mesmo.

Conforme apontado pelo próprio Relator Joaquim Barbosa, no segundo Tribunal Pleno de 04 de setembro de 2008, a comparação entre as duas redações do artigo 82 permite concluir que não houve alteração em seu teor, a partir da EC 70/2005, naquilo que a ADI 2501-5 questionava. Dessa forma, tal modificação

---

5 Para conferir o conteúdo desses dispositivos, ver nota de rodapé nº 2,

6 Originalmente, esse artigo dispunha somente sobre o seguinte: “Art. 82 – Ficam mantidas as atuais instituições de ensino superior integrantes da Administração Pública Estadual. § 1º - As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções: I – absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º do artigo anterior; II – extinção dos vínculos existentes com o Poder Público Estadual, mediante alteração de seus estatutos, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, nos termos da Constituição, desde que não tenham recebido recursos públicos estaduais até a data de sua promulgação. § 2º O Estado, decorrido o prazo fixado no parágrafo anterior, transformará em fundações públicas as fundações educacionais que não exercitarem, no prazo de trezentos e sessenta dias, a faculdade ali outorgada. § 3º Fica transformada em autarquia, com a denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte-Mineira de Ensino Superior” (MINAS GERAIS, 2016).

não alterou o andamento do processo, permanecendo o conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais com relação ao Ensino Superior Privado no sistema de ensino mineiro. Para o ente federado mineiro, permaneceu a supervisão pedagógica pelo CEE-MG sobre as instituições privadas de Ensino Superior no âmbito do estado. Mais do que isso: o texto constitucional mineiro apresentou, segundo o relator “o real alcance dessa supervisão pedagógica” (BRASIL, 2008, p. 88).

Em 04 de setembro de 2008, o Tribunal Pleno do STF reuniu-se novamente e, neste julgamento, todo o artigo 81 foi retirado da ADI 2501-5 por dois grandes motivos: 1) em 2002, o “caput” do artigo 81 não foi considerado uma afronta ao artigo 37 da CF/1988, inciso XIX<sup>7</sup>; e 2) em 2008, os §§ 1º e 2º, que estabeleciam normas transitórias relativas à criação da Universidade do Estado de Minas Gerais, tiveram seus efeitos exauridos. Com relação ao pedido de ADI, o relator votou pelo conhecimento da ação direta, ou seja, reconheceu a legitimidade da ação em curso no que se refere ao artigo 82, incluindo a modificação por meio da EC 70/2005 (BRASIL, 2008).

Para o relator, o apontamento inicial da ADI proposta foi a falta de clareza com relação à supervisão pedagógica exercida pelo CEE-MG sobre as instituições de Ensino Superior privadas no âmbito do estado de Minas Gerais. Para o relator, seria necessário um cuidadoso dimensionamento do que seria, em termos práticos, essa supervisão pedagógica fundamentada no texto constitucional mineiro. Conforme já apontado anteriormente, a nova redação do artigo 82, dada pela EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016) manteve a perspectiva da supervisão pedagógica pelo CEE-MG nas instituições privadas de Ensino Superior no âmbito do Estado.

A atuação controversa do CEE-MG estaria, assim, em sua supervisão pedagógica que, em termos práticos, resulta na autorização, no reconhecimento e no credenciamento de cursos de instituições privadas de Ensino Superior, ignorando, portanto, as normas federais relativas a tais competências, sobretudo a LDB/1996 (BRASIL, 1996). Ou seja: os cursos superiores das instituições privadas de Ensino Superior, localizadas no estado de Minas Gerais, conforme legislação federal, deveriam submeter-se à supervisão do CNE/MEC, não à do CEE-MG.

Após análise do relator e votação unânime pelo Tribunal Pleno, o artigo 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016) foi declarado inconstitucional, no inciso II do § 1º, bem como, por conexão

---

7 O artigo 37 da CF/1988, inciso XIX, estabelece que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988).

e interdependência, os parágrafos 4º, 5º e 6º, acrescentados pela EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016). Dessa maneira, reconheceu-se que o Estado de Minas Gerais invadiu a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

## UMA FEDERAÇÃO CENTRALIZADA?

O exame da ADI 2501-5 (BRASIL, 2008) revela-se produtivo na medida em que oferece diversos elementos para uma discussão sobre a organização da educação brasileira sob o prisma do seu desenho federativo, particularmente quanto às atribuições e competências dos entes federados em matéria educativa face às dinâmicas políticas atinentes aos respectivos sistemas de ensino. Com relação ao Ensino Superior privado, a reclamação da União foi sobre a invasão de competências pelo Estado de Minas Gerais que, por sua vez, concebia o Ensino Superior Privado como parte do seu Sistema Estadual de Ensino.

No entendimento do Estado de Minas Gerais e, por conseguinte, seu sistema de ensino, a atuação do CEE-MG estava fundamentada numa situação atípica e legítima na Federação: as instituições de Ensino Superior criadas pelo poder público, mas deles desvinculadas após 1989, continuariam a submeter-se à supervisão pedagógica do CEE-MG. Além disso, a partir da EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016), tais instituições se submeteriam à política educacional do estado. Para o relator da ADI, a origem da controversa atuação do CEE-MG reside neste ponto: o legislador mineiro entendeu (e reiterou) que, as instituições de Ensino Superior privadas, criadas pelo poder público mineiro, mas dele desvinculadas, deveriam pertencer ao sistema de ensino estadual e, conseqüentemente, à política educacional no âmbito do estado.

Contudo, a supervisão pedagógica do CEE-MG, mesmo fundamentada na Constituição do Estado, invadiu a competência do MEC/CNE com relação à autorização, o reconhecimento e o credenciamento de cursos superiores em instituições privadas de ensino, mesmo que, em algum momento, estas instituições tivessem algum vínculo com o poder público.

Certamente, o que esclareceu a reclamação de invasão de competências pelo CEE-MG é a análise da formação dos sistemas de ensino na organização da Educação brasileira, desenhada pela CF/1988 (BRASIL, 1988) e, principalmente, pela LDB/1996 (BRASIL, 1996). Definido o sistema de ensino a qual determinada instituição deverá pertencer, será definida também a atuação do seu respectivo órgão normativo. Dessa maneira, o cerne do conflito federativo levantado pela ADI 2501-5:

Está em definir se as instituições de ensino superior originalmente criadas pelo estado de Minas Gerais, mas dele desvinculadas após a Constituição estadual de 1989, e sendo agora mantidas pela iniciativa privada, pertencem ao Sistema Estadual de Ensino ou ao Sistema Federal de Ensino e, conseqüentemente, se estão subordinadas ao Conselho Estadual de Educação ou ao Conselho Federal de Educação, em especial no que tange à criação e à autorização para o funcionamento de novos cursos” (BRASIL, 2008, p. 94, grifos do Relator).

Para o relator, a LDB/1996 (BRASIL, 1996), nos seus artigos 16 e 19<sup>8</sup>, apresenta os critérios para a vinculação de uma instituição de Ensino Superior Privado, não cabendo, portanto, interpretações ambíguas: se uma instituição de Ensino Superior for mantida ou administrada por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, esta instituição está sujeita ao sistema federal de ensino. O reiterado vínculo inicial entre as instituições de Ensino Superior privadas com o poder público mineiro não possui relevância e não justifica a submissão dessas instituições de Ensino Superior privadas ao sistema de ensino estadual mineiro. Se tais instituições são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sendo sua natureza de entidades privadas deverão, portanto, submeter-se ao sistema federal de ensino (BRASIL, 2008).

É importante apontar que, na análise do conflito federativo<sup>9</sup> apresentado pela ADI 2501-5, o relator utilizou-se somente da LDB/1996 (BRASIL, 1996) para a interpretação das atribuições e competências dos entes federados na organização da educação brasileira, e seus respectivos sistemas de ensino. O tema foi tratado, portanto, como questão relativa ao modelo federativo, naquilo que a CF/1988 e a LDB/1996 são instrumentos jurídicos suficientes quando dispõem sobre os sistemas de ensino. Embora não tenha mencionado a Lei n° 9.131/1995 (BRASIL, 1995)<sup>10</sup>, no que dispõe sobre as atribuições específicas do CNE quanto à Educação Superior, para o Relator, em termos práticos, a legislação mineira subtraiu da União o controle e a regulamentação que deveriam ser exercidos pelo CNE/MEC, relativamente ao Ensino Superior privado:

O legislador mineiro subtraiu à União a competência para regulamentar a autorização e o reconhecimento de cursos superiores em universidades privadas que outrora foram criadas pelo Estado de Minas Gerais mas que hoje a ele não

---

8 Os artigos 16 e 19 definem, respectivamente, as instituições compreendidas no sistema federal de ensino e os critérios para classificação das instituições de ensino como públicas ou privadas.

9 De acordo com a jurisprudência do STF, “o conflito federativo de que trata o artigo 102, inciso I, alínea “F”, da Constituição Federal, acerca da competência originária da Corte, engloba os casos em que litigam entre si a União, os estados-membros, o Distrito Federal, ou as respectivas entidades da administração indireta, desde que a controvérsia tenha potencial de afetar a harmonia e o equilíbrio da federação brasileira”.

10 A Lei n° 9.131/1995 (BRASIL, 1995) altera a Lei n° 4.024/1961 (BRASIL, 1961) nos dispositivos relativos ao CNE.

mais se vinculam. A meu sentir, esta norma redundante na invasão da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação e também para estabelecer normas gerais sobre educação (art. 22, XXIV, e 24 da CF/88) (BRASIL, 2008, p. 97-98).

Para Abrucio (2010), independentemente dos diferentes desenhos federativos entre os países, todos precisam apresentar também como característica comum instituições para “garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais” (p. 42). Dessa maneira, o controle de constitucionalidade apresentado na ADI 2501-5 é uma demonstração do papel exercido pelo STF na Federação Brasileira. Para Soares (1998), uma Corte Suprema “é a esfera onde se processam os conflitos de competência envolvendo qualquer esfera de poder: o Legislativo Federal e a União, os Estados e a União, os litígios entre os Estados, etc. Sendo assim, é a instituição responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal” (p.156).

Riga (2007) e Ranieri (2007) são autores que sinalizam, em seus estudos, um constrangimento na autonomia e competência dos demais entes federados (neste caso, os estados-membros) pela União. Partindo dessa premissa, seria possível compreender que, por meio da ADI 2501-5, a União teria restringido a ação do Estado de Minas Gerais e, por conseguinte, do seu sistema de ensino em relação às instituições de Ensino Superior privadas. Isso porque, para o legislador mineiro, as instituições que foram criadas pelo Poder Público e, a partir de 1989, desse foram formalmente desvinculadas, permaneceriam submetidas ao sistema de ensino mineiro e à política estadual de educação, por meio da supervisão do CEE-MG. A União, entretanto, teria delimitado essa ação do Estado quanto ao alcance do sistema de ensino mineiro. No escopo dessa interpretação, o papel do STF teria sido o de reforçar a capacidade da União de centralizar poder em âmbito federal. Conforme compreende Riga (2007),

O STF, ao julgar, em controle abstrato, as ações que abordam o funcionamento do federalismo no Brasil, centraliza ainda mais o Poder na esfera federal, em detrimento ao Poder dos Estados. Tal atuação causa importantes limitações à autonomia dos Estados, que é garantia constitucional disposta no já citado artigo 18 da CF/1988 (p. 21).

Para os propósitos que interessam a este artigo, é necessário compreender, entretanto, que, mesmo como guardião da Constituição e órgão máximo do Poder Judiciário, a tarefa do STF é aplicar uma normatização que, na verdade, é construída nas arenas decisórias centrais. Isso significa que o STF interpreta determinado conflito federativo – a ADI 2501-5 – por meio de uma

normatização – a CF/1988 e a LDB/1996 – construída nas arenas decisórias centrais, tanto da União – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal – quanto dos Estados-membros – as Assembleias Legislativas dos Estados. Mesmo com o poder de interpretar e, por conseguinte, informar aos entes federados seus os direitos e deveres, tal interpretação só é possível mediante a legislação formulada nas arenas decisórias do sistema político. O questionamento de concentração de poder nas mãos da União, assim, não pode partir tão-somente do controle de constitucionalidade exercido pelo STF, mas principalmente pelo desenho mais amplo do sistema federativo brasileiro, disposto no texto constitucional.

Dessa maneira, é Arretche (2012) que nos permite questionar a interpretação de que a União teria retirado a autonomia dos entes federados por meio de ações tais como a ADI 2501-5. No binômio centralização/descentralização, importante para o estudo dos desenhos federativos, em especial a organização da educação brasileira, é possível, segundo a autora, apontar para o fato de que a Federação brasileira é, na verdade, centralizada. Em outras palavras, o texto constitucional brasileiro mantém a autoridade e as competências legislativas na União, descentralizando, contudo, a execução das políticas para os governos subnacionais. Para a análise do desenho federativo brasileiro, é profícuo examinar a distinção entre quem regula – a União - e quem executa - os Estados-membros - as políticas educacionais no Brasil.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade exercido pelo STF por meio da ADI 2501-5 não parece ter permitido, por ele mesmo, um constrangimento específico da União na autonomia do Estado de Minas Gerais, em matéria educativa. Nesse caso, o STF cumpriu o papel de ratificar um modelo de federação centralizada, desenhada na própria CF/1988 (BRASIL, 1988) e reiterada pela legislação educacional nacional vigente – LDB/1996 (BRASIL, 1996). O controle de constitucionalidade exercido pelo STF utilizou-se, portanto, de uma normatização educacional nacional, construída nas arenas decisórias centrais – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal – para informar ao ente subnacional mineiro – por meio da ALMG e o CEE-MG – seu papel na organização dos sistemas de ensino no país, relativamente às instituições de Ensino Superior privadas. Especificamente, o STF ratificou a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como a concepção sistêmica da educação, a partir das competências de cada ente federado.

Tem-se, assim, que as regras construídas e compartilhadas nas arenas decisórias delimitam as atribuições e as competências entre os entes federados, compondo, portanto, o desenho federativo brasileiro. O caso exposto pela ADI 2501-5 permite compreender que o alinhamento dos sistemas de ensino via legislação federal vigente não implica, necessariamente, perda de autonomia para

os entes federados. Mais do que uma questão de interpretação jurídica, a questão é de dimensão política.

A bem sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas [...]. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União (ARRETCHE, 2012, p. 16).

Para a autora, a observação do jogo legislativo é fundamental para entendermos as atribuições e competências dos entes federados, sobretudo quando a matéria afeta diretamente os interesses dos entes subnacionais. As arenas decisórias centrais podem emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional que possa afetar os entes subnacionais em suas receitas e em sua autonomia decisória. Assim, há uma dinâmica federativa em curso que tensiona permanentemente a relação entre os atores e as instituições políticas. No caso específico do conflito revelado por meio da ADI 2501-5, é preciso considerar, ainda, que o julgamento do STF trouxe, como consequência, nova dinâmica para o Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, promovendo significativo esvaziamento do papel exercido pelo CEE-MG até então.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. IN: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**, v. 1, 2007. p. 13-31.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5 Minas Gerais**. Relator Min. Joaquim Barbosa, v. u., j. 04/09/2008, Brasília: DJU 19/12/2008.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.501-5/MG**, rel. Min. Moreira Alves, v. u., j. 15/05/2002, Brasília: DJU 06/06/2003.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior. **Parecer nº 237, de 16 de Fevereiro de 2000**. Aprecia a Indicação 03/99 que trata sobre autorização de cursos em instituições privadas de Ensino Superior pelo Conselho Estadual de Minas Gerais. Brasília: CNE/CEB, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: Imprensa nacional: 1995.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 dez. 1961.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais [1989]**. 16ª ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

MIRANDA, Alexandre Borges. **A Universidade no papel: a implementação da Universidade do Estado de Minas Gerais na perspectiva do processo legislativo (1989/2004)**. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MIRANDA, Alexandre Borges. **A criação da Universidade do Estado de Minas Gerais pela IV Assembleia Constituinte Mineira de 1988-89**. 1998. 558 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Zákia Sandra. Introdução. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sistemas de Ensino e competências Legislativas Concorrentes. O Caso das Instituições Particulares de Ensino Superior do Sistema de Ensino de Minas Gerais. In: RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; BERARDI, Luciana Andrea Accorsi (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: IOB Thomson, 2007, p. 331-361.

RIGA, Magno Pimenta. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao Federalismo**. 2007. 22 f. Monografia (Conclusão de Curso da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público) - Sociedade Brasileira de Direito Público, 2007.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.44, p. 137-163, 1998.

---

**ADRIANE PEIXOTO CÂMARA** possui Graduação em Ciências Sociais (UFMG), Mestrado em Educação (UFRGS) e é doutoranda no Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da UFMG. E-mail: [adrianeamara@gmail.com](mailto:adrianeamara@gmail.com)

**ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA** é professora Adjunta no Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [rosimarfoliveira@gmail.com](mailto:rosimarfoliveira@gmail.com)

*Recebido em setembro de 2016  
Aprovado em novembro de 2016*