



CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 357

Projeto de lei nº 12.347

Processo nº 78.115

De autoria do Vereador **ANTONIO CARLOS ALBINO**, o presente projeto institui no âmbito do sistema municipal de ensino o “Programa escola sem partido”.

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO:

A polêmica em torno dos projetos de lei com tal temática envolve diversos fatores de ordem jurídica, política, social e educacional. Apoiadores e críticos aos projetos debatem se ele fere ou não a Constituição, se é possível ensinar com neutralidade e até que ponto a educação familiar deve ter influência no ensino escolar. O embate entre os dois campos chegou até ao site do Senado Federal, conforme se nota da Consulta Pública que está inserida em seu site, no seguinte endereço: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=125666>¹, acesso aos 20/09/2017.

Em uma sociedade reativa e pouco reflexiva (momento histórico em que vivemos), nos dizeres de **Camila Sposito**, naquilo que interessa, *“espelhamos exatamente aquilo que combatemos. Em vez de superar a lógica do que queremos extinguir, perpetuamos, com sinais trocados. A intenção pode ser outra, mas o impacto social bruto é de aumentar um ambiente inóspito aos anseios de liberdade, seja ela civil, política, econômica, religiosa, etc.”*²

¹Consulta Pública; PLS 193/2016; PROJETO DE LEI DO SENADO nº 193 de 2016; Autoria Senador Magno Malta; Ementa: Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o “Programa Escola sem Partido”.

² “Reação da esquerda pode inviabilizar emancipação”, texto inserto no seguinte endereço eletrônico: <http://jornalggn.com.br/fora-pauta/ao-sermos-reativos-espelhamos-exatamente-aquilo-que-combatemos>



A “cooptação” dos atores sociais pelas mídias e a “espetacularização” do tema realçam a ambiência inóspita para discussão do tema. Em nosso visio a educação deveria ser analisada sobre seu aspecto teleológico³, ou seja, a capacidade finalística de formar pessoas nos diversos campos do conhecimento (matemática, física, química, biologia, língua portuguesa, filosofia, história, etc).

Esta visão pessoal, todavia, não ignora a existência da interface que muitos apontam entre ciências de núcleo duro e a ideologia, *v.g.*, a ideologia da certeza no âmbito da matemática e da tecnologia:

“A base da ideologia que está subjacente a esse discurso pode ser resumida pelas seguintes ideias: (1) A matemática é perfeita, pura e geral, no sentido de que a verdade de uma declaração matemática não se fia em nenhuma investigação empírica. A verdade matemática não pode ser influenciada por nenhum interesse social, político ou ideológico. (2) A matemática é relevante e confiável, porque pode ser aplicada a todos os tipos de problemas reais. A aplicação da matemática não tem limite, já que é sempre possível matematizar um problema.” (BORBA, M. C.; SKOVSMOSE, O. **A ideologia da certeza em educação matemática. In: SKOVSMOSE, O. Educação matemática crítica: a questão de democracia. Campinas: Papirus, 2001: 130-131**)

acesso aos 20/09/2017.

³ Vide: BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.



Sobre o tema, portanto, necessário proceder análise valorativa (mérito) que, de ordinário, não compete a esta Procuradoria Jurídica. Posto isso, nos cabe pontuar o estado da questão (aspecto jurídico, o estado da arte) e remeter o tema para análise plena do Soberano Plenário – *locus* da discussão valorativa feita pelos lédimos personagens investidos da representação popular (juízes do interesse público).

2. DO ESTADO DA QUESTÃO:

O relator da ADI 5580 e 5537, Min. Luis Roberto Barroso, que trata da Escola Livre **concedeu liminar para suspender a eficácia da Lei 7.800/2016** (por considerá-la inconstitucional), do estado de Alagoas, baseada no projeto Escola sem Partido:

**MC NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.537 ALAGOAS**

RELATOR :MIN. ROBERTO BARROSO

**REQTE.(S) :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
- CONTEE**

**ADV.(A/S) :ADAILTON DA ROCHA TEIXEIRA E
OUTRO(A/S)**

**INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
ALAGOAS**

ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

***Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE.**

**PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL. VÍCIOS
FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE INICIATIVA) E**



AFRONTA AO PLURALISMO DE IDEIAS. CAUTELAR DEFERIDA.

I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);
2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º);
3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais;
4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, “c” e “e”, ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos.

II. Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).
6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).

7. Plausibilidade do direito e perigo na demora reconhecidos. Deferimento da cautelar. (**juntamos cópia**)

As ADI 5537 e ADI 5580 contaram com parecer pela inconstitucionalidade da **Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União (documentos anexos)**.

Nesse passo, é de se observar, que o tema conta com posicionamento cautelar do E. STF (juízo monocrático) no sentido da **inconstitucionalidade do tema**, bem como manifestações, no mesmo sentido, da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União.

Em sentido contrário (pela constitucionalidade do tema), no campo doutrinário, há parecer da lavra dos juristas **Yves Gandra Martins e André L. Costa-Corrêa**, apontando para a constitucionalidade da Lei 7800/2018, do estado de Alagoas, objeto das ADI's 5537 e 5580, conforme se nota da sua conclusão:

“(...) Assim, a análise dos enunciados da Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas implica reconhecer que apenas o §2º do art. 2º da referida legislação é incompatível com o texto da Constituição Federal de 1988. Isto se dá porque se compreende que o §2º do art. 2º da Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas (“§2º As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo

deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções) estabelece norma de direito civil (direito do contrato educacional) e, portanto, materialmente incompatível com a previsão do inciso I do art. 22 da Constituição Federal de 1988 – visto que matéria de direito civil é de competência exclusiva da União Federal. *Ad argumentandum tantum*, mesmo que o intérprete quisesse compreender o referido enunciado como conteúdo contido na competência legislativa concorrente, aquele somente o poderia fazer para compreendê-lo na hipótese do inciso VIII do art. 24 da Constituição Federal e somente seria possível se compreender o referido enunciado como mera *“imposição administrativa para a minimização de possível dano ao consumidor”* (e, portanto, constitucional, na medida da previsão do inciso VIII do art. 24) se o referido enunciado normativo previsse que em não havendo previsão expressa no contrato educacional das escolas confessionais de que as suas atividades de ensino são motivadas por específicas concepções, princípios e valores morais, religiosos e ideológicos, os pais e alunos (como consumidores) que se sentissem violados em seu direito de informação poderiam acionar os mecanismos de Defesa do Consumidor para terem seus direitos violados restabelecidos e indenizados em caso de dano efetivo de consumo. Como não é efetivamente esse o conteúdo do referido enunciado, compreende-se que o mesmo deve ser compreendido como inconstitucional.

Destarte, compreende-se que os demais enunciados da Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas são compatíveis com os enunciados constitucionais da Constituição de Alagoas e da



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo

Constituição Federal. Isto porque os demais enunciados da referida Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas em nada ofendem aos princípios estabelecidos pela Constituição do Estado de Alagoas para a prática do ensino naquele Estado e não contradizem materialmente nenhum dos seus enunciados, bem como não apresentam incompatibilidade material com os enunciados da Constituição Federal de 1988. Em especial, porque os demais enunciados da Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas reforçam a neutralidade política, ideológica e o caráter laico do Estado de Alagoas em matéria de ensino, bem como: **(a)** preservam o pluralismo de ideias no âmbito acadêmico; **(b)** visam assegurar as liberdades de aprendizado e de consciência; **(c)** reconhecem a liberdade de crença como faculdade a ser exercida pelos alunos em matéria escolar; **(d)** visam efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes a liberdade de expressão como *igualdade* e como *liberdade*; **(e)** buscam efetivar o direito de informação aos direitos consagrados às crianças e adolescentes – em especial, no plano educacional e no plano da liberdade de expressão; **(f)** não interferem na liberdade de cátedra dos professores (e dos estabelecimentos de ensino) ou na liberdade de aprendizagem dos alunos; **(g)** promovem a autodeterminação dos alunos; **(h)** não impedem ou restringem o ensino de qualquer conteúdo; **(h)** visam impedir a prática de atos ilícitos por parte dos servidores públicos do setor educacional; **(i)** promovem a dignidade dos alunos; e **(j)** reforçam a moralidade e a impessoalidade dos agentes públicos no exercício da fundamental prestação do ensino.

A título de conclusão, salvo o §2º do art. 2º da Lei n. 7.800/2016 do Estado de Alagoas, compreende-se, pelo



exposto, que os enunciados da referida legislação alagoana são formal e materialmente compatíveis com a Constituição de Alagoas e com a Constituição Federal – sendo, inclusive, compatíveis, também, com a Leis de Diretrizes de Bases da Educação, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o Código de Defesa do Consumidor, com Código de Ética Funcional dos Servidores Públicos e com o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civil do Estado de Alagoas, com Tratados e Convenções internacionais que versam sobre direito à educação, sobre direitos das crianças e dos adolescentes, sobre liberdade religiosa e sobre liberdade de expressão.”

No mesmo sentido

(constitucionalidade do tema) parecer pela constitucionalidade, inclusive acenando para competência municipal para tratar do tema, em termos legislativos, da lavra da Miguel Nagib⁴ (**juntamos cópia**).

A Assembléia Legislativa de Alagoas prestou informações na ADI 5537, apontando para a constitucionalidade do tema (**juntamos cópia**).

O Governador do Estado de Alagoas prestou informações na ADI 5537, apontando para inconstitucionalidade do tema (vício de iniciativa) – **juntamos cópia**.

⁴Miguel Nagib é autor do projeto [Escola sem Partido](https://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_sem_Partido) e o fundador e líder do movimento escola sem partido fundado em 2003, cfe. https://pt.wikipedia.org/wiki/Miguel_Nagib, acesso aos 21/09/2107.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

A ADI 5537 conta com pedido para atuação na condição de *amicus curiae* das seguintes instituições:

- 1-) SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA – SINASEFE;
- 2-) CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – CONDSEF;
- 3-) UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS – UBES;
- 4-) FEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO;
- 5-) UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE);
- 6-) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO –CONTEE;
- 7-) ASSOCIAÇÃO ESCOLA SEM PARTIDO (ESP);

O tema está em análise no E. STF a quem competirá decidir, por último, sobre a (in)constitucionalidade (material) do tema.

Caberá ao E. STF, nesse passo, “errar por último”. Lembramos aqui as ensinanças de **Rui Barbosa**, citado pelo **Ministro Sepúlveda Pertence (STF)** em seu voto no **MS nº 21.443-DF**:

"Em todas as organizações políticas ou judiciais sempre há uma autoridade extrema para errar em último lugar. O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade. Isto é humano."



4. DO PRECEDENTE DO E. TJ/SP.

Em sede de controle de constitucionalidade de lei municipal o E. TJ/SP, em tema correlato, manifestou-se no sentido da inconstitucionalidade formal do tema, ou seja, reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa, relativamente a temas que interferem na prestação dos serviços de educação. Neste caso, ficou reconhecida a inconstitucionalidade na determinação de colocação de placas nas escolas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0143068-57.2013.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Iacanga

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Iacanga.

Relator: A. L. PIRES NETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do Município de Iacanga, que impõe três obrigações ao Poder Executivo, assim analisadas separadamente:

1 - Publicação de planilhas e Relatórios no Site Oficial da Secretaria Municipal de Educação, anualmente, contendo indicadores educacionais. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. **Norma que não interfere na forma de prestação do serviço público de educação, e nem institui alguma espécie de fiscalização da qualidade de ensino**, tratando-se na verdade, de norma relacionada ao direito à informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, com exercício regulado, no âmbito



Federal, pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Providência, ademais, que não gera despesas para a administração, uma vez que a inserção dos novos dados no site da Secretaria da Educação pode ser efetuada pelo mesmo funcionário já incumbido de executar serviços dessa natureza, sem necessidade, portanto, de designação de servidor específico para esse fim.

2 - Afixação de placas (medindo 1,00 m x 0,80 m), em local visível de todas as escolas da rede pública daquele município, anualmente, contendo os dados acima mencionados. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Ocorrência. É que ao contrário da simples inserção de dados na página da internet, é impossível a confecção das placas de aviso (para todos os estabelecimentos de ensino do município) sem aumento de despesas para administração, aliás, desnecessárias, uma vez que as informações que se pretende inserir nessas placas são as mesmas que devem constar da página da Secretaria Municipal da Educação na internet.

3 - Encaminhamento de relatório anual à Câmara Municipal contendo os mencionados indicadores educacionais (art. 2º). VÍCIO MATERIAL. A norma impugnada, sob esse aspecto, representa um modelo de prestação de contas que interfere no sistema de separação de poderes, porque estabelece uma relação de hierarquia e subordinação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por ofensa à disposição do art. 5º da Constituição Estadual.



Ação julgada procedente, em parte, para reconhecer a inconstitucionalidade somente dos artigos 1º e 2º, da Lei nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do município de Iacanga. **(juntamos cópia)**

Logo, ainda que se considere que o projeto de lei, materialmente, **não interfere na forma de prestação do serviço público de educação (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0143068-57.2013.8.26.0000)**, a questão de colocação de placa nas escolas, prevista no projetado artigo 4º, segundo o precedente do E. TJ/SP, se mostra inconstitucional, por lesão ao artigo 25 e 144, da Constituição Estadual (cfe TJ/SP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0143068-57.2013.8.26.0000).

Posto isso, independentemente em se considerar que o projeto tem caráter programático e que não interfere na forma de prestação do serviço público de educação (algo a ser avaliado pelos Edis, segundo o “estado da questão”) a determinação de colocação de placas é inconstitucional.

5. DA SUGESTÃO DE EMENDA SUPRESSIVA.

Por conta disto, a margem de todo o exposto, opinamos seja suprimido o projetado artigo 4º, renumerando-se os demais (SUBSEQUENTES), sob pena de o projeto ser inconstitucional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Alertamos, por fim, que os órgãos que atuam no âmbito jurisdicional (PGR, AGU) opinam pela



inconstitucionalidade do tema. Ainda, há liminar do E. STF (juízo monocrático) apontando para a inconstitucionalidade do tema.

7. DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Assim, conforme dispõe inc. I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação e da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

8. DO QUÓRUM PARA APROVAÇÃO:

QUORUM: maioria simples.

Jundiaí, 21 de setembro de 2017.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Geral

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito

Júlia Arruda
Estagiária de Direito