

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

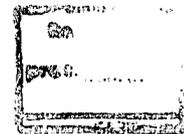
Nº 245.019/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ações diretas de inconstitucionalidade 5.537/AL e 5.580/AL

Relator: Ministro **Roberto Barroso**
Requerentes: Confederação Nacional dos Trabalhadores em
Estabelecimentos de Ensino (CONTEE)
Confederação Nacional dos Trabalhadores em
Educação (CNTE)
Interessados: Governador do Estado de Alagoas
Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas

CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.800/2016, DE ALAGOAS. PROGRAMA "ESCOLA LIVRE". LEGITIMIDADE ATIVA DA CONTEE. PROCURAÇÃO ESPECÍFICA. REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. INICIATIVA LEGISLATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ART. 61, § 1º, II, C E E). PRINCÍPIOS DO ENSINO. RESERVA DE NORMA GERAL DA UNIÃO. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CR, ART. 22, I E XXIV, E 24, IX). VEDAÇÃO DE CONDUTAS AO CORPO DOCENTE E À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. LIMITAÇÃO PRÉVIA DE MANIFESTAÇÕES DOCENTES. AFRONTA À LIBERDADE DE ENSINAR, AO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS E À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO (CR, ART. 206, II, III E VI). RESTRIÇÕES DESPROPORCIONAIS E IRRAZOÁVEIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOCENTE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, NA ACEPÇÃO SUBSTANTIVA (CR, ART. 5º, LIV).

1. Usurpam iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo os arts. 2º a 7º e anexos da Lei 7.800/2016, do Estado de Alagoas,



originários de iniciativa parlamentar, porquanto inovam na organização administrativa estadual e no regime jurídico de servidores públicos, em afronta ao art. 61, § 1º, II, *a e c*, da Constituição da República.

2. Invadem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CR) e sobre normas gerais de ensino e educação (art. 24, IX) dispositivos de lei estadual que disponham sobre princípios das atividades de ensino.

3. Dispositivos de lei estadual que limitem o conteúdo da manifestação docente no ambiente escolar, em razão de hipotética contrariedade a convicções morais, religiosas, políticas ou ideológicas de alunos, pais e responsáveis, não se compatibilizam com os princípios constitucionais que conformam a educação nacional, os quais determinam liberdade de ensinar e divulgar cultura, pensamento, arte, saberes, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e gestão democrática do ensino (CR, art. 206, II, III e VI).

4. Vedação genérica e vaga à “doutrinação” política e ideológica, à emissão de opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas e à contrariedade a convicções morais, religiosas ou ideológicas de pais ou responsáveis constitui restrição desproporcional à liberdade de expressão docente, a qual se revela excessiva e desnecessária para tutelar a liberdade de consciência de alunos.

5. Parecer por procedência do pedido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, propostas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em face da Lei 7.800, de 5 de maio de 2016, do Estado de Ala-



goas. A norma cria, no sistema estadual de ensino, o programa “Escola Livre”. Este é o seu teor:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do sistema estadual de ensino, o Programa “Escola Livre”, atendendo os seguintes princípios:

- I – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;
- II – pluralismo de ideias no âmbito acadêmico;
- III – liberdade de aprender, como projeção específica, no campo da educação, da liberdade de consciência;
- IV – liberdade de crença;
- V – reconhecimento da vulnerabilidade do educando como parte mais fraca na relação de aprendizado;
- VI – educação e informação do estudante quanto aos direitos compreendidos em sua liberdade de consciência e de crença;
- VII – direito dos pais a que seus filhos menores recebam a educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica;

Art. 2º São vedadas, em sala de aula, no âmbito do ensino regular no Estado de Alagoas, a prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica.

§ 1º Tratando-se de disciplina facultativa em que sejam veiculados os conteúdos referidos na parte final do *caput* deste artigo, a frequência dos estudantes dependerá de prévia e expressa autorização dos seus pais ou responsáveis.

§ 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 deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.



§ 3º Para os fins do disposto nos Arts. 1º e 2º deste artigo, as escolas confessionais deverão apresentar e entregar aos pais ou responsáveis pelos estudantes, material informativo que possibilite o conhecimento dos temas ministrados e dos enfoques adotados.

Art. 3º No exercício de suas funções, o professor:

I – não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para qualquer tipo de corrente específica de religião, ideologia ou político-partidária;

II – não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;

III – não fará propaganda religiosa, ideológica ou político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas;

IV – ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, com a mesma profundidade e seriedade, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas das várias concorrentes a respeito, concordando ou não com elas;

V – salvo nas escolas confessionais, deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com os princípios desta lei.

Art. 4º As escolas deverão educar e informar os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio sobre os direitos que decorrem da liberdade de consciência e de crença asseguradas pela Constituição Federal, especialmente sobre o disposto no Art. 3º desta Lei.

Art. 5º A Secretaria Estadual de Educação promoverá a realização de cursos de ética do magistério para os professores da rede pública, abertos à comunidade escolar, a fim de informar e conscientizar os educadores, os estudantes e seus pais ou responsáveis, sobre os limites éticos e jurídicos da atividade docente, especialmente no que se refere aos princípios referidos no Art. 1º desta Lei.

Art. 6º Cabe a Secretaria Estadual de Educação de Alagoas e ao Conselho Estadual de Educação de Alagoas fiscalizar o exato cumprimento desta lei.



Art. 7ª Os servidores públicos que transgredirem o disposto nesta Lei estarão sujeitos a sanções e as penalidades previstas no Código de Ética Funcional dos Servidores Públicos e no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civil do Estado de Alagoas.

Art. 8ª Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 9ª Revogam-se todas as disposições em contrário.

ANEXO I

ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES EM SENTIDO ESTRITO

DEVERES DO PROFESSOR

- I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;
- II – O Professor não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;
- III – O Professor não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas;
- IV – Ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, o Professor apresentará aos alunos, de forma justa, com a mesma profundidade e seriedade, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito;
- V – O Professor deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis.

ANEXO II

ESCOLAS CONFSSIONAIS

DEVERES DO PROFESSOR

- I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;
- II – O Professor não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;



III – O Professor não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas;

IV – Ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, o Professor apresentará aos alunos, de forma justa, com a mesma profundidade e seriedade, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito;

As requerentes afirmam possuir legitimidade para propor as ações, por serem entidades sindicais de grau máximo do sistema confederativo brasileiro, as quais representam trabalhadores de instituições de ensino privadas (CONTEE) e públicas (CNTE). No mérito, apontam violação aos preceitos constitucionais que asseguram cidadania, dignidade humana, valores sociais do trabalho e pluralismo político (art. 1º, II a V e parágrafo único);¹ construção de sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I);² liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IV e IX); pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para exercício da cidadania (art. 205); liberdade de ensinar e aprender, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, valorização dos profissionais da educação escolar, gestão democrá-

1 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

2 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...].”



tica e padrão de qualidade do ensino (art. 206, II e IV a VII),³ além de contrariedade a normas de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (despachos na peça 13 da ADI 5.537/AL e na peça 10 da ADI 5.580/AL).

Requereram ingresso na ADI 5.537/AL, na qualidade de *amici curiæ*, a Associação Escola Sem Partido (ESP – peça 16) e o Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas (SINTEAL – peça 21). A primeira defendeu constitucionalidade da norma; a segunda manifestou-se por procedência do pedido.

O Governador do Estado de Alagoas sustentou inconstitucionalidade da Lei 7.800/2016, por impor atribuições à Secretaria de Estado da Educação e interferir indevidamente na política educacional daquela unidade federativa (ADI 5.537/AL, peça 28; ADI 5.580/AL, peça 15).

A Assembleia Legislativa alagoana informou que a lei decorreu de competência concorrente estadual para legislar sobre educação (CR, art. 24, IX), respeitou regras de processo legislativo e

3 “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; [...] IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade. [...]”



garantiu neutralidade política, ideológica e religiosa no meio escolar (ADI 5.537/AL, peça 32).

A Advocacia-Geral da União suscitou preliminares de ilegitimidade ativa e inespecificidade do instrumento procuratório da CONTEE. No mérito, manifestou-se por deferimento de medida cautelar, por entender caracterizada invasão da competência legislativa da União e afronta ao princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (ADI 5.537/AL, peça 34; ADI 5.580/AL, peça 21).

Juntou a CONTEE nova procuração, com poderes específicos para atacar a Lei 7.800/2016 (ADI 5.537/AL, peças 38 e 39).

Requereram admissão na ADI 5.537/AL a União Nacional dos Estudantes (UNE – peça 48), o Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (SINPRO/RS – peça 61), a Federação dos Professores do Estado de São Paulo (peça 62) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES – peça 68), os quais pugnaram por procedência do pedido.

É o relatório.

2. PRELIMINARES

Defende a Advocacia-Geral da União não conhecimento da ADI 5.537/AL, por ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) e por inespecificidade do instrumento procuratório que apresentou.



As preliminares devem ser afastadas.

No agravo regimental na ADI 5.034/DF, assentou o Supremo Tribunal Federal não possuir a CONTEE qualidade para agir em fiscalização abstrata de constitucionalidade, por não ter comprovado registro sindical. O óbice encontra-se superado, porquanto trouxe a autora certidão de registro no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (CNES), expedido pelo Secretário de Relações do Trabalho, com o Ministro do Trabalho e Emprego (peça 10).⁴

A requerente acostou procuração com poderes específicos para “propor ADIN junto ao STF contra a Lei nº 7.800, de maio de 2016 do Estado de Alagoas”, de modo a suprir a irregularidade apontada (peça 39).

Dessa maneira, não há óbice ao conhecimento da ação.

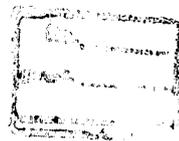
3. MÉRITO⁵

3.1. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

A Constituição do Brasil reservou ao Presidente da República, na condição de chefe do Poder Executivo, a disciplina do re-

4 Acerca da exigência: Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 288/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 21/10/2013, decisão monocrática. *Diário da Justiça eletrônico*, 25 out. 2013. No mesmo sentido: STF Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 4.940/DF. Rel.: Min. ROSA WEBER. 18/9/2013, decisão monocrática. *DJe*, 4 out. 2013.

5 A Procuradoria-Geral da República, neste parecer, acompanha entendimento e adota diversas considerações encaminhadas pelo Grupo de Trabalho Direitos Sexuais e Reprodutivos, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão nacional do Ministério Público Federal dedicado à defesa de direitos fundamentais.



gime jurídico de servidores públicos e da organização da administração pública federal. É o que estabelece o art. 61, § 1º, inciso II, c e e:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]

II – disponham sobre: [...]

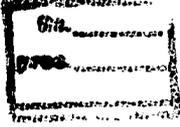
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [...].

A jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal entende ser indispensável iniciativa do chefe do Executivo para elaboração de normas que imponham inovações normativas no regime de agentes públicos ou remodelem estrutura organizacional e funcionamento de órgãos pertencentes à administração pública de cada unidade federativa. É o que se colhe, entre outros, dos seguintes julgados (sem destaques no original):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR 11.370/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LIMITAÇÃO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. SUBMISSÃO OBRIGATÓRIA AO PODER JUDICIÁRIO. ALTERAÇÃO NO REGIME JURÍDICO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA LEGISLA-



TIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Segundo jurisprudência assentada no Supremo Tribunal Federal, as regras de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal formam cláusulas elementares do arranjo de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente reproduzidas no ordenamento constitucional dos Estados-membros.

2. Ao provocar **alteração no regime jurídico dos servidores civis** do Estado do Rio Grande do Sul e impor limitações ao exercício da autotutela nas relações estatutárias estabelecida entre a Administração e seus servidores, a Lei Complementar Estadual 11.370/99, **de iniciativa parlamentar, padece de vício formal** e material de incompatibilidade com a Constituição Federal.

3. Ação julgada procedente.⁶

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de concessão de medida cautelar. 2. Lei nº 7.341, de 2002, do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a necessidade de diploma de graduação em curso superior de ensino para o cargo de Agente de Polícia. 3. Regime jurídico de servidores públicos. Lei de iniciativa da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. 4. Configuração dos requisitos de plausibilidade jurídica do pedido e conveniência política de suspensão da vigência da Lei. 5. Cautelar deferida com efeitos *ex tunc*.⁷

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Lei que verse sobre a **criação e estruturação de órgãos da**

⁶ STF Plenário. ADI 2.300/RS. Rel.: Min. TEORI ZAVASCKI. 21/8/2014, un. DJe 180, 17 set. 2014.

⁷ STF Plenário. MC na ADI 2.856/ES. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 24/9/2004, un. DJ, 30 abr. 2004.



administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal). Princípio da simetria. II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.⁸

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.** 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea *e*, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.⁹

É também pacífico na Corte entendimento segundo o qual regras de processo legislativo federal, dentre elas as hipóteses de iniciativa específica, são de observância obrigatória pelos entes federativos. Desse modo, não podem parlamentares estaduais inovar em temas cuja iniciativa legislativa seja reservada pela Constituição da República:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CON-

8 STF. Plenário. ADI 2.294/RS. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 27/8/2014, un. *DJe* 176, 11 set. 2014.

9 STF. Plenário. ADI 2.329/AL. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 14/4/2010, un. *DJe* 116, 25 jun. 2010.



TRA A LEI Nº 538, DE 23 DE MAIO DE 2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. [...] – A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADI 843, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADI 227, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA; ADI 774, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; e ADI 665, Rel. SYDNEY SANCHES, entre outras). [...] ¹⁰

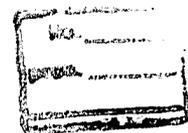
Oriunda de proposição parlamentar (projeto de lei 69/2015, de autoria do Deputado RICARDO NEZINHO), a Lei 7.800, de 5 de maio de 2016, nos arts. 4º, 5º e 6º, impôs ao Poder Executivo alagoano, em especial à Secretaria de Estado da Educação, obrigações específicas que, inegavelmente, remodelaram atribuições do órgão e acarretam impactos financeiros e orçamentários, como se vê dos preceitos adiante:

Art. 4º As escolas deverão educar e informar os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio sobre os direitos que decorrem da liberdade de consciência e de crença asseguradas pela Constituição Federal, especialmente sobre o disposto no Art. 3º desta Lei.

Art. 5º A Secretaria Estadual de Educação promoverá a realização de cursos de ética do magistério para os professores da rede pública, abertos à comunidade escolar, a fim de informar e conscientizar os educadores, os estudantes e seus pais ou responsáveis, sobre os limites éticos e jurídicos da atividade docente, especialmente no que se refere aos princípios referidos no Art. 1º desta Lei.

Art. 6º Cabe a Secretaria Estadual de Educação de Alagoas e ao Conselho Estadual de Educação de Alagoas fiscalizar o exato cumprimento desta lei.

¹⁰ STF Plenário. ADI 3.061/AP. Rel.: Min. AYRES BRITTO. 5/4/2006, un. DJ, 9 jun. 2006.



No arts. 2º, § 1º, 3º e 7º, e nos anexos, a lei interferiu no regime funcional de servidores públicos estaduais, ao impor deveres a professores da rede pública estadual, cujo desrespeito os sujeitaria a punições administrativas disciplinares:

Art. 2º São vedadas, em sala de aula, no âmbito do ensino regular no Estado de Alagoas, a prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica.

§ 1º Tratando-se de disciplina facultativa em que sejam veiculados os conteúdos referidos na parte final do *caput* deste artigo, a frequência dos estudantes dependerá de prévia e expressa autorização dos seus pais ou responsáveis.

[...]

Art. 3º No exercício de suas funções, o professor:

I – não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para qualquer tipo de corrente específica de religião, ideologia ou político-partidária;

II – não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;

III – não fará propaganda religiosa, ideológica ou político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas;

IV – ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, com a mesma profundidade e seriedade, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas das várias concorrentes a respeito, concordando ou não com elas;

V – salvo nas escolas confessionais, deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com os princípios desta lei.

[...]



Art. 7^a Os servidores públicos que transgredirem o disposto nesta Lei estarão sujeitos a sanções e as penalidades previstas no Código de Ética Funcional dos Servidores Públicos e no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civil do Estado de Alagoas.

A disciplina jurídica do processo de elaboração de leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem no texto da Constituição os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus* no art. 61 da Constituição, temas em geral relacionados a funcionamento e organização da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Executivo. Este é, precisamente, o objeto da lei alagoana questionada.

Desse modo, os arts. 2^o a 7^o e os anexos da Lei 7.800/2016, de iniciativa do Legislativo, são formalmente inconstitucionais, por ofenderem o art. 61, § 1^o, inciso II, alíneas *c* e *e*, da Constituição da República, porquanto preveem normas de organização administrativa e de serviços públicos do Estado de Alagoas e dispõem sobre servidores públicos estaduais e seu regime jurídico.

3.2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

A Lei 7.800, de 5 de maio de 2016, do Estado de Alagoas, ao estabelecer novos princípios para orientar o ensino naquela unidade federativa, usurpou competência privativa da União



para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Constituição da República, art. 22, XXIV). Por conseguinte, afrontou o pacto federativo.

Confere o texto constitucional à União, aos estados e ao Distrito Federal, competência concorrente para regular “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24, IX). Melhor interpretação da repartição de competências é a de caber privativamente à União definir normas gerais sobre ensino e educação.¹¹

No exercício da competência constitucional, o ente central da federação editou a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), a qual pautou o ensino nos seguintes princípios:

Art. 3º [...]

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII – valorização do profissional da educação escolar;

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX – garantia de padrão de qualidade;

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 280.



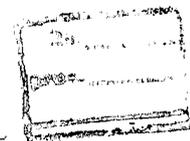
- X – valorização da experiência extra-escolar;
- XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII – consideração com a diversidade étnico-racial.

Ao instituir no sistema estadual de ensino de Alagoas o programa “Escola Livre”, estabeleceu a Lei 7.800/2016, no art. 1º, princípios não coincidentes com os previstos na norma geral editada pela União (sem destaques no original):

Art. 1º Fica criado, no âmbito do sistema estadual de ensino, o Programa “Escola Livre”, atendendo os seguintes princípios:

- I – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;**
- II – pluralismo de ideias no âmbito acadêmico;
- III – liberdade de aprender, como projeção específica, no campo da educação, da liberdade de consciência;
- IV – **liberdade de crença;**
- V – **reconhecimento da vulnerabilidade do educando como parte mais fraca na relação de aprendizado;**
- VI – **educação e informação do estudante quanto aos direitos compreendidos em sua liberdade de consciência e de crença;**
- VII – **direito dos pais a que seus filhos menores recebam a educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica;**

Veiculação de princípios que regem as atividades de ensino é, em essência, tema que demanda tratamento uniforme no território nacional, porquanto traduz interesse geral. Dessa forma, incumbe à União definir normas sobre a matéria, o que se concretizou por meio da LDBEN. Não caberia ao Legislativo de Alagoas inovar no ordenamento jurídico e prever princípios ge-



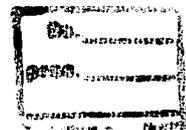
rais para a educação, mormente quando distintos daqueles da lei nacional.

A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 9164/95. ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL. ENSINO DE EDUCAÇÃO ARTÍSTICA. FORMAÇÃO ESPECÍFICA PARA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. 1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Iniciativa. Constituição Federal, artigo 22, XXIV. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. 2. Legislação estadual. Magistério. Educação artística. Formação específica. Exigência não contida na Lei Federal 9394/96. Questão afeta à legalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.¹²

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação. 2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador

¹² STF. Plenário. ADI 1.399/SP. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 3/3/2004, maioria. DJ, 11 jun. 2004.



nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.¹³

A possibilidade dos estados-membros e do Distrito Federal de suplementar a legislação nacional, no tocante à educação, não abrange legislar em sentido diverso do previsto em lei nacional em vigor. A competência legislativa plena só pode ser exercida na ausência de norma geral federal, o que não ocorre nesta matéria.

Além do mais, em relação a escolas confessionais, a legislação impugnada prevê regras de Direito Civil, especificamente sobre contratos, como se verifica no art. 2º, § 2º, parte final:

Art. 2º São vedadas, em sala de aula, no âmbito do ensino regular no Estado de Alagoas, a prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica.

[...]

§ 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 deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.**

¹³ STF Plenário. ADI 3.699/DF. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 18/6/2007, un. DJe 47, 29 jun. 2007.



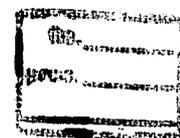
Sobre o ponto, consoante o STF, por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (art. 24, V e VIII), esta não autoriza estados a editar normas atinentes a relações contratuais, atribuição que se insere na competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I).¹⁴ Especificamente quanto a contratos escolares, já decidiu essa Corte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES ESCOLARES. FIXAÇÃO DA DATA DE VENCIMENTO. MATÉRIA DE DIREITO CONTRATUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser desenvolvidos pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. 2. Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil, compete à União legislar sobre direito civil. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.¹⁵

É patente, portanto, a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º, § 1º, da Lei alagoana 7.800/2016, os quais excedem competência concorrente dos entes estaduais para legislar sobre educação (CR, art. 24, IX) e invadem campo privativo do legislador nacional para definir diretrizes e bases da educação nacional e para legislar sobre Direito Civil, nos termos do art. 22, I e XXIV, da Carta Política.

14 STF Plenário. ADI 4.701/PE. Rel.: Min. ROBERTO BARROSO. 13/8/2014, un. *DJe* 163, 25 ago. 2014.

15 STF Plenário. ADI 1.007/PE. Rel. Min. EROS GRAU. 31/8/2005, maioria. *DJ*, 24 fev. 2006.

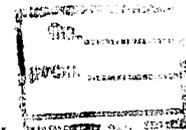


3.3. DIREITO A EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA, A CIDADANIA E A RESPEITO A DIFERENÇAS

Pretendeu a Lei 7.800, de 5 de maio de 2016, regular o exercício de liberdades públicas nas escolas do Estado de Alagoas, ao vedar determinadas condutas a professores, corpo docente e administração escolar (arts. 2º e 3º, e anexos), cuja prática importa aplicação de sanções administrativas disciplinares previstas em código de ética funcional e no estatuto dos servidores públicos estaduais (art. 7º).

Segundo o autor da proposição que deu origem à norma, Deputado Estadual RICARDO NEZINHO, a liberdade de aprender compreende o direito a que o conhecimento transmitido pelos ensinadores não seja manipulado para fins políticos e ideológicos. A liberdade de consciência e de aprendizado “restarão violadas se o professor puder se aproveitar de sua audiência (literalmente) cativa para promover em sala de aula suas próprias concepções políticas, ideológicas ou morais”. Entende que “nem o governo, nem a escola, nem os professores tem o direito de usar das disciplinas obrigatórias [...] para tratar de conteúdos morais que não tenham sido previamente aprovados pelos pais dos alunos”. Ressalta ainda:

É fato notório que professores e autores de livros didáticos vem-se utilizando de suas aulas e de suas obras para tentar obter a adesão dos estudantes e determinadas correntes políticas e ideológicas; e para fazer com que eles adotem padrões de julgamento e de conduta moral – especialmente moral sexual – incompatíveis com os que lhes são ensinados por seus pais ou responsáveis.



Diante dessa realidade, conhecida por experiência direta de todos os que passaram pelo sistema de ensino nos últimos 20 ou 30 anos, entendemos que é necessário e urgente adotar medidas eficazes para prevenir a prática da doutrinação política e ideológica nas escolas, e a usurpação do direito dos [pais] a que seus filhos menores recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

[...] Urge, portanto, informar aos estudantes o direito que eles têm de não ser doutrinados por seus professores, a fim de que eles mesmos possam exercer a defesa desse direito, já que dentro das salas de aula, ninguém mais poderá fazer isso por eles.¹⁶

A lei alagoana restringe o conteúdo da liberdade constitucional de ensino, pois suprime manifestação e discussão de tópicos inteiros da vida social, quando proíbe o docente de “introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis” (anexo I, item V).

Há equívocos conceituais graves na norma, como o de considerar que o alunado seria composto de indivíduos prontos a absorver de forma total, passiva e acrítica quaisquer concepções ideológicas, religiosas, éticas e de outra natureza que os professores desejassem. Despreza a capacidade reflexiva dos alunos, como se eles fossem apenas sujeitos passivos do processo de aprendizagem, e a interação de pais e responsáveis, como se não influenciassem a formação de consciência dos estudantes.

16 Cf. justificativas do autor do projeto de lei 69/2015, disponíveis em: < <http://zip.net/bmtttq> > ou < http://sapl.al.al.leg.br/sapl_documentos/materia/64_texto_integral >; acesso em: 12 out. 2016.

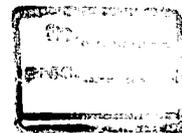


A atividade de ensino não é via de mão única. Prevendo a lei que o aluno seria a “parte vulnerável” da relação de ensino, toma o processo de aprendizagem a partir da posição de autoridade exercida pelo professor em sala de aula e nos demais espaços pedagógicos e o compreende equivocadamente como atividade monológica e hierarquizada. Desconsidera que, em termos pedagógicos, a rotina em sala de aula é essencialmente dialógica, e há espaço para que os alunos suscitem dúvidas e inquietudes e promovam debates, muitas vezes até no nível pessoal ou envolvendo temáticas como religião e política, para as quais não há respostas necessariamente fechadas ou definitivas. Tomar o estudante como *tabula rasa* a ser preenchida unilateralmente com o conteúdo exposto pelo docente é rejeitar a dinâmica própria do processo de aprendizagem.

No julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário 594.018/RJ, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu a educação como direito fundamental indisponível dos indivíduos e dever do estado, cuja omissão, por importar descumprimento de encargos político-jurídicos incidentes sobre a administração pública em caráter mandatário, consubstancia afronta grave à Constituição da República.¹⁷

Evidencia-se do precedente o reconhecimento da dimensão prestacional do direito à educação, que demanda atuação comissiva do estado para sua promoção. Por óbvio, essa atuação não se res-

¹⁷ STF Segunda Turma. AgR no RE 594.018/RJ. Rel.: Min. EROS GRAU. 23/6/2009, un. *DJe* 148, 7 ago. 2009.



tringe a oferta de serviços de educação. Nos arts. 205 e 206, a CR estabelece, de modo claro, os objetivos e princípios que integram o direito fundamental, o qual deve visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A Constituição de 1988 adota, explicitamente, concepção de educação como preparação para exercício de cidadania, respeito a diversidade e convívio em sociedade plural, com múltiplas expressões religiosas, políticas, culturais e étnicas. No plano internacional, os objetivos de uma educação democrática estão expressos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC – promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992) e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador – promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999).

O art. 13, item 1, do PIDESC estabelece que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, a capacitar todas as pessoas a participar de sociedade livre, a favorecer compreensão e tolerância entre as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos.¹⁸

¹⁸ “Artigo 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a



Os estudantes devem poder aprender acerca desses valores, de modo a viabilizar o convívio em sociedades plurais, com vasta diversidade cultural. Pais e responsáveis, como guardiães, têm papel fundamental no processo educativo, mas não lhes cabe decidir quanto à conveniência individual sobre o ensino de tais valores, ainda que seus filhos estejam matriculados em escolas confessionais.

Os objetivos externados no dispositivo do PIDESEC (desenvolvimento da personalidade, dignidade humana, respeito pelos direitos fundamentais) não podem ser ignorados sequer por escolas privadas e confessionais. A liberdade dos pais de fazer que filhos recebam educação religiosa e moral de acordo com suas convicções – prevista no art. 12, item 4, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, promulgado pelo Decreto 678, de 6 de novembro de 1992)¹⁹ – é limitada pelos princípios e objetivos da educação, dispostos no art. 13, item 1, do tratado,²⁰ e pelos padrões mínimos de ensino aprovados e prescritos pelo estado e pelos princípios constitucionais que conformam o direito fundamental, entre os quais se destacam a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o sa-

participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.”

19 “Artigo 12 [...]”

4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas convicções.”

20 Ver nota 18.



ber e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (CR, art. 206, II e III).

O Protocolo de São Salvador também prescreve o conteúdo da educação democrática e pluralista:

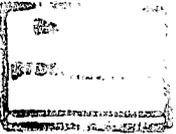
Artigo 13 – Direito à educação

[...]

2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz.

Não há, portanto, neutralidade axiológica no que se refere à realização desses objetivos do ensino, os quais são dirigidos à formação de pessoas tolerantes, que respeitem direitos humanos e as diferenças individuais e grupais da sociedade.

Educação democrática permite que o estado defina conteúdos dos cursos de formação e objetivos do ensino, até de forma independente dos pais. O Tribunal Constitucional Alemão possui precedente nessa linha, o qual apreciou se a introdução da disciplina *Educação Sexual* em escolas públicas do ensino fundamental violaria norma da Lei Fundamental alemã que assegura aos pais direito natural de assistir e educar os filhos. Afirmou aquela Corte:



[...] a fiscalização das escolas pelo Estado, estabelecida pelo Art. 7 I GG, abrange, em todo caso, a competência para o planejamento e a organização do ensino escolar com o objetivo de garantir um sistema escolar que ofereça a todos os jovens cidadãos, segundo suas capacidades, as possibilidades de formação correspondentes à atual vida social. Não faz parte desse âmbito de conformação estatal somente a estruturação organizacional da escola, mas também a fixação do conteúdo dos cursos de formação e dos objetivos escolares. O Estado pode, assim, perseguir seus próprios objetivos educacionais na escola, em princípio independentemente dos pais. A missão geral da escola, relativa à formação e à educação das crianças, não é subordinada, mas se encontra no mesmo patamar do direito de educar dos pais. Superioridade absoluta não goza nem o direito dos pais nem a missão educacional do Estado. Contrariamente a uma concepção nesse sentido defendida na literatura jurídica (doutrina), a missão escolar e educacional da escola também não é limitada somente à transmissão de conhecimentos. Esta missão do Estado, que o Art. 7 I GG pressupõe, tem também, ao contrário, como conteúdo atuar na transformação de cada criança em um membro da sociedade responsável por si mesmo. Por isso, as tarefas da escola dão-se também na área da educação. Mesmo que existam – como *supra* apresentado – razões para crer que o lugar adequado à educação sexual individual seja o lar, deve-se, entretanto, por outro lado, também considerar que a sexualidade apresenta diversas referências sociais. O comportamento sexual é uma parte do comportamento geral. Assim, não se pode proibir ao Estado que este considere a educação sexual como importante elemento da educação total de um indivíduo jovem. Disso faz parte também proteger e alertar as crianças contra ameaças de cunho sexual.²¹

Entendeu o tribunal alemão que o direito dos pais à educação dos filhos cede diante da missão constitucional do estado na área da educação. Nesse sentido deve ser interpretado o art. 12,

²¹ SCHWABE, Jürgen; MARTINS, Leonardo (org.). *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Berlim: Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 508. O caso referido é o BverfGE 47, 46.

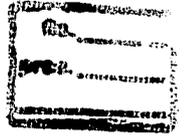
item 4, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que assegura a pais e tutores direito a que seus filhos ou pupilos recebam educação religiosa e moral que esteja de acordo com as próprias convicções. Esse direito não se pode sobrepor aos princípios de uma educação democrática e pluralista, enunciados no art. 13, item 2, do Protocolo de São Salvador.

O art. 206, inciso II, da CR estabelece diversas liberdades que fazem parte do conteúdo do direito à educação: aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Essas liberdades de aprendizado, ensino e pesquisa formam o núcleo essencial do direito à educação. Sem liberdade de ensinar e de aprender não há o próprio direito à educação.

Destaca-se trecho do Comentário Geral 13, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão das Nações Unidas criado com a finalidade de avaliar o cumprimento do PIDESC pelos países signatários:

Liberdade acadêmica e autonomia das instituições

38. À luz dos numerosos relatórios dos Estados Partes examinados pelo Comitê, a opinião deste é que só se pode desfrutar do direito à educação se acompanhado da liberdade acadêmica do corpo docente e dos alunos. Em consequência, embora a questão não seja expressamente mencionada no artigo 13, é conveniente e necessário que o Comitê formule algumas observações preliminares sobre a liberdade acadêmica. Como, segundo a experiência do Comitê, o corpo docente e os alunos do ensino superior são especialmente vulneráveis às pressões políticas e de outro tipo, que põem em perigo a liberdade acadêmica, nas observações seguintes se presta especial atenção às instituições de ensino superior, mas o Comitê deseja sublinhar que o corpo do-



cente e os alunos de todo o setor da educação têm direito à liberdade acadêmica e muitas das seguintes observações são, portanto, de aplicação geral.

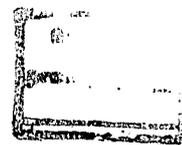
39. Os membros da comunidade acadêmica são livres, individual ou coletivamente, para buscar, desenvolver e transmitir o conhecimento e as ideias, por meio da investigação, da docência, do estudo, do debate, da documentação, da produção, da criação ou da escrita. A liberdade acadêmica compreende a liberdade do indivíduo para expressar livremente suas opiniões sobre a instituição ou sistema no qual trabalha, para desempenhar suas funções sem discriminação nem medo de repressão por parte do Estado ou de qualquer outra instituição, de participar em organismos acadêmicos profissionais ou representativos e de desfrutar de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente que se apliquem aos demais habitantes do mesmo território. O gozo da liberdade acadêmica implica obrigações, como o dever de respeitar a liberdade acadêmica dos outros, velar pela discussão equilibrada de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos.²²

22 No original (disponível em: < <http://zip.net/bdtt1N> > ou < <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW+KyH+nXprasyMzd2e8mx4cYID1VMUKXaG3Jw9bomilLKS84HB8c9nIHQ9mUemvt0CxbbfDfFO2m9g5qE0ChQkVmKOsZYsRjY5Zmhy5rwH6R> >; acesso em 12 out. 2016):

“Libertad académica y autonomía de las instituciones

38. A la luz de los numerosos informes de los Estados Partes examinados por el Comité, la opinión de éste es que sólo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. En consecuencia, aunque la cuestión no se menciona expresamente en el artículo 13, es conveniente y necesario que el Comité formule algunas observaciones preliminares sobre la libertad académica. Como, según la experiencia del Comité, el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica, en las observaciones siguientes se presta especial atención a las instituciones de la enseñanza superior, pero el Comité desea hacer hincapié en que el cuerpo docente y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a la libertad académica y muchas de las siguientes observaciones son, pues, de aplicación general.

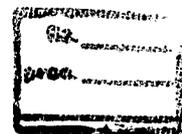
39. Los miembros de la comunidad académica son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documenta-



Conforme destaca o documento, a liberdade acadêmica deve aplicar-se a todo setor da educação, não só a universidades. Inclui o direito de todos na comunidade expressarem livremente suas opiniões. Essa prerrogativa só é limitada pela liberdade de outros e pelo dever de assegurar discussão justa de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação, além, é claro, das normas da Constituição brasileira relativas à proibição de discriminação, do racismo e ao respeito à laicidade e de normas como a que veda a apologia de crime.

Sabe-se que os direitos estabelecidos na Constituição e em tratados internacionais de que o Brasil é parte estão sujeitos a limitações; não possuem caráter absoluto. O estabelecimento de limites sujeita-se, por sua vez, a fronteiras constitucionais, em especial a necessária proporcionalidade da intervenção estatal com relação aos direitos fundamentais em aparente situação de conflito – no caso, as liberdades docentes como manifestações da liberdade de expressão e a alegada necessidade de proteção à liberdade de consciência dos estudantes e do “direito dos pais a que seus filhos me-

ción, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.”



nores recebam educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”.

Ao examinar os princípios orientadores da educação nacional, constantes do art. 206 da Constituição, verifica-se que são integrados, entre outros, pela liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inciso II); pelo pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (inc. III) e pela gestão democrática do ensino público (inc. VI). O que parece ter o constituinte buscado ao dispor esses princípios é precisamente assegurar que o ambiente escolar seja pluralista e democrático quanto a ideias e concepções pedagógicas, não que certos temas ou assuntos (inclusive opiniões políticas, religiosas ou filosóficas) sejam, *a priori*, banidos dos estabelecimentos escolares, ainda que mediante iniciativa legislativa.

Tal visão é confirmada pelo art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (norma geral de observância obrigatória por parte dos entes federativos, por força do art. 24 da Constituição), o qual inclui nos princípios do ensino nacional respeito à liberdade e apreço à tolerância; vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais e consideração à diversidade étnico-racial.²³

Diversamente de discussões sobre reajustes de mensalidades e ônus de pagamento por material escolar de uso comum, por exemplo, aqui não cabe enfoque de simples relação de consumo,

²³ Dispositivo transcrito na p. 15.



na qual competiria ao prestador de serviço adequar-se às expectativas do consumidor. Escolas e professores desempenham atividade pedagógica, naturalmente de caráter coletivo – embora admitindo um plano individual, quando pedagogicamente recomendado.

O relevo constitucional conferido à educação como direito fundamental, com explicitação de seus princípios reitores no texto da Constituição (art. 206), evidencia que a atividade educacional serve não apenas ao fomento do desenvolvimento intelectual e cognitivo do alunado ou à ministração de conteúdos básicos para viabilizar a qualificação profissional, mas também à integração do estudante à vida em sociedade e ao exercício da cidadania. Considerando que a Constituição delinea um projeto de sociedade, a escola e a comunidade escolar são espaços privilegiados para estimular o aluno a se identificar como parte de uma obra coletiva.

Também porque os alunos não encerram sua vivência nas fronteiras da unidade familiar, a definição das diretrizes da educação nacional não pode estar a cargo exclusivo da vontade dos pais. Ainda que tal intento fosse recomendável, seria inútil toda tentativa de equacionar e dar sentido unívoco a todas as demandas oriundas das famílias dos estudantes.

Sem embargo, a participação ativa de pais e tutores na vida escolar dos estudantes já é perfeitamente possível, seja mediante acompanhamento do dia a dia ou da formação de associações de pais, seja em espaços e momentos institucionais destinados a dar



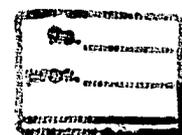
voz e possibilidade de syndicar os processos pedagógicos desenvolvidos nas escolas, como é o caso dos conselhos escolares.

O propósito perseguido pelo legislador alagoano, de limitar o conteúdo da manifestação docente no ambiente escolar, não se compatibiliza com os princípios constitucionais e legais atinentes à educação nacional, os quais determinam gestão democrática e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, não a proscrição de manifestações que possam vir a ser consideradas por parte de pais como contrárias às suas convicções morais, religiosas, políticas ou ideológicas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental 186/DF, relativa à instituição de sistema de reserva de vagas para ingresso em instituições públicas de ensino superior, com base em critério étnico-racial, reconheceu que pluralismo de ideias, como fundamento do Estado brasileiro, implica reconhecimento e incorporação, à sociedade, de valores culturais diversificados, muitas vezes considerados “inferiores” àqueles reputados “dominantes”.²⁴

Ao pretender cercear a discussão no ambiente escolar, a Lei 7.800/2016 de Alagoas contraria princípios conformadores da educação brasileira, em especial as liberdades constitucionais de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas

24 STF Plenário. ADPF 186/DF. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 26/4/2012, un. *DJe* 205, 20 out. 2014.



e a gestão democrática do ensino público. Afronta, portanto, o art. 206, II, III e VI, da Constituição da República.

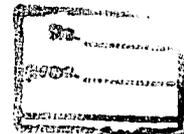
3.4. DESPROPORCIONALIDADE E IRRAZOABILIDADE DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA NORMA QUESTIONADA

Os princípios de proporcionalidade e razoabilidade, a despeito de não previstos explicitamente, são considerados consectários do princípio do devido processo legal, consolidado no art. 5º, LIV, da Constituição da República, em sua vertente substantiva.²⁵

A jurisdição constitucional norte-americana consolidou a cláusula do devido processo legal como fundamento da possibilidade de exame judicial de atos jurídicos (*judicial review*), de maneira a garantir possibilidade de controle substantivo de atos estatais normativos, sob o nome de *substantive due process review of legislation*.²⁶

25 “[...] O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive *due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). [...]”. STF Plenário. MC na ADI 1.407/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 7 mar. 1996, maioria. DJ, 24 nov. 2000, p. 86.

26 MENDES, Gilmar. Comentário ao artigo 103. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; _____; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 430.



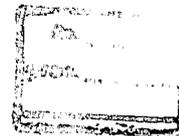
Como a Suprema Corte norte-americana, o Supremo Tribunal Federal, ao realizar controle de constitucionalidade da legislação infraconstitucional, aplica como parâmetro a perspectiva substantiva do devido processo legal e avalia proporcionalidade e razoabilidade de atos normativos.

O STF verificou compatibilidade de norma com o princípio da proporcionalidade, por exemplo, no julgamento de medida cautelar na ADI 1.407/DF, acerca do art. 6º da Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu restrições para admissão de coligações partidárias. O Ministro CELSO DE MELLO destacou aspectos relevantes sobre o tema:

[...] Cumpre enfatizar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição, e que traduz um dos fundamentos dogmáticos do princípio da proporcionalidade – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos revestidos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.



Daí a advertência de CAIO TÁCITO ([...]), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADI n. 1.158-AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO).²⁷

Toda restrição a direitos individuais deve limitar-se ao estritamente necessário para preservar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos. O jurista J. J. GOMES CANOTILHO, ao analisar o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, consectário do princípio da proibição de excesso, pondera:

Meio e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.²⁸

O legislador deve sopesar as desvantagens para os cidadãos dos meios empregados com as vantagens a serem alcançadas ante o fim almejado, observadas adequação e necessidade da medida, a qual deve ser aplicada na extensão e no alcance estritamente ne-

27 STF Plenário. MC/ADI 1.407. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 7/3/1996, maioria. DJ, 24 nov. 2000.

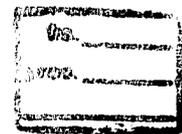
28 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, p. 270.

cessários (isto é, na “justa medida”, tanto quanto seja possível afe-ri-la, mesmo que sem precisão matemática).²⁹ Ato restritivo de di-reitos deve ser apropriado para atingir seu objetivo social ou eco-nômico, por exemplo, e o meio deve ser o estritamente necessário, de modo a não acarretar ônus inúteis para as pessoas atingidas.

O meio utilizado pelo legislador alagoano, por meio da Lei 7.800/2016, para tutelar a liberdade de consciência dos alunos foi a proibição de qualquer “prática de doutrinação política e ideoló-gica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo do-cente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica” (art. 2^o), ou que contrarie “convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis” (anexo I, item V).

Empregou o legislador termos amplos e vagos para identificar o objeto da conduta proibida: prática de doutrinação política e ideológica, emissão de opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas e contrariedade a convicções morais, religiosas ou ideo-lógicas. Em última análise, contudo, qualquer tópico tratado em aulas de português, geografia, história, filosofia ou até mesmo de ciências físicas ou biológicas pode ser considerado veiculador de opiniões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas. As próprias noções de “doutrinação”, de “imposição” e “indução” de opiniões são extremamente problemáticas e dariam azo à repressão do tra-balho educativo em incontáveis situações.

²⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restri-ções e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 174.

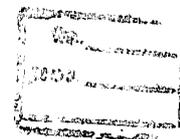


Seria difícil negar o conteúdo ideológico ou filosófico presente no evolucionismo darwinista, na astronomia de Copérnico e Galileu, no positivismo inscrito na bandeira nacional ou no relato sobre o “achamento” do Brasil, em 1500. Pode-se dizer, talvez, que um dos mais importantes objetivos da educação seja formar o aluno para que precisamente ele consiga identificar as múltiplas ideologias ou visões de mundo que estão por trás dos discursos ditos “científicos” e seja capaz de desenvolver pensamento crítico e próprio a respeito delas.

Em muitos casos esse ideal não será atingido, por motivos os mais variados, de cunho individual, sistêmico ou outra natureza. Não será esterilizando o processo educativo à reflexão e ao embate ideológicos, porém, que se obterão melhores resultados no desenvolvimento dos alunos.

Não se ignora que professores, como quaisquer seres humanos, estão sujeitos a praticar erros e abusos na profissão. Mas a veiculação de ideias contrárias à convicção de alunos, pais e responsáveis não gera, por si e automaticamente, nenhuma consequência indesejável, considerando a capacidade crítica dos alunos, a interação com os pais e as próprias características dos processos intelectuais. Entre a vedação apriorística de conteúdos e a liberdade de ensino, esta é preferível.

Convém reafirmar, mais uma vez, que nem a Constituição de 1988 nem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional fazem referência ao “dever de neutralidade” como princípio orientador



do ensino. Diante da impossibilidade fática de objetividade absoluta ou neutralidade axiológica no domínio das ciências, cabe indagar se é constitucionalmente admitida limitação às liberdades constitucionais de expressão e de educação por intermédio de termos tão genéricos e abrangentes, como os utilizados pela Lei 7.800/2016.

No direito norte-americano, o motivo da proibição ao estabelecimento de limites a direitos fundamentais por meio de expressões excessivamente genéricas ou de baixo valor semântico reside no efeito inibidor (*chilling effect*) causado por leis abertas sobre pessoas cuja expressão esteja constitucionalmente protegida, as quais podem se abster de exercer direitos por receio de sanções administrativas previstas na norma. A jurisprudência estadunidense registra, como problema, o risco de aplicação seletiva (*selective enforcement*), seja para beneficiar, seja para prejudicar certas práticas ou grupos, em detrimento de outros.

Nessas situações (como é o caso da lei alagoana), ocorre desproporcional sacrífico da liberdade de expressão e das liberdades educacionais, por meio de proibições genéricas, capazes de transformar estabelecimentos de ensino em comitês de controle de ideias debatidas em ambiente escolar, em manifesta oposição ao que estabelecem a Carta Política e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além dos diversos tratados internacionais supracitados.



A liberdade constitucional de consciência dos estudantes não inclui dever estatal de proibição da veiculação de ideias que possam ser consideradas como “doutrinação política e ideológica”, “opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas” ou “convicções morais”. Justamente porque neutralidade axiológica não é só indesejável como também impossível, implantado o sistema da lei alagoana, a consequência imediata será constante vigilância sobre os professores, sufocando o ambiente acadêmico. A esfera de proteção da liberdade constitucional é precisamente a livre e democrática circulação de ideias, a fim de que cada indivíduo possa, por si próprio, formar as próprias convicções, na condição de sujeito pensante e participe ativo do processo educacional. Seria, desse modo, contrário à própria liberdade de consciência vedar, *a priori* e de forma genérica, a livre discussão de ideias no ambiente escolar.

No sistema jurídico-constitucional brasileiro, compete à comunidade escolar (nela compreendidos os corpos docente e discente, conselhos escolares, associações de pais e responsáveis etc.), definir democraticamente os conteúdos pedagógicos e resolver os conflitos naturais decorrentes da vida escolar, que refletem os conflitos da própria condição humana.

O meio utilizado pela lei impugnada, ou seja, limitação à liberdade de ensino, não é adequado para o fim a que a norma se propõe, porquanto a proteção constitucional à livre consciência é incompatível com quaisquer formas de censura estatal prévia, em



desrespeito aos princípios estabelecidos nos arts. 205 e 206 da Constituição da República.

Como dito, não se pretende negar a possibilidade de abusos no exercício do direito fundamental à liberdade de expressão docente. Para combater exercício abusivo da docência, contudo, há mecanismos próprios no ordenamento. Os próprios diplomas invocadas pelo art. 7º da Lei 7.800/2016 (Código de Ética Funcional e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Alagoas) preveem faltas funcionais e sanções ao servidor (docente ou não) que cometa abusos.

O Código de Ética Funcional do Estado de Alagoas (Lei 6.754, de 1º de agosto de 2006), aliás, prescreve, entre os deveres impostos a todos os servidores públicos civis estaduais:

Art. 4º São deveres fundamentais do servidor público: [...]

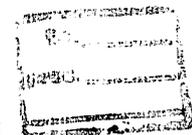
VI – ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos estaduais;

VII – ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários dos serviços públicos estaduais, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;

[...]

XX – abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à Lei; e [...].

Entre as proibições funcionais, destaca-se:



Art. 5º É vedado ao servidor público:

I – o uso do cargo, emprego ou função, bem como facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;

[...]

VI – permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores; [...].

Diante de tal regramento, o meio empregado pela Lei 7.800/2016 (proibição genérica e vaga de qualquer forma de “doutrinação” política e ideológica, emissão de opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas e “afronta” a convicções morais, religiosas ou ideológicas de alunos, pais ou responsáveis) não apenas é inconstitucional pelo sacrifício desproporcional causado ao núcleo do direito fundamental à liberdade de expressão docente, como também se revela excessivo e desnecessário, pois o ordenamento local já dispõe de mecanismos para tutela do bem jurídico invocado (liberdade de consciência dos alunos) em face de abusos praticados por professores estaduais.

Na generalidade das situações, o tratamento de potenciais abusos pode ainda dar-se no próprio ambiente acadêmico, sem a necessidade da ótica necessariamente administrativo-disciplinar.

Esse conjunto de circunstâncias torna a medida desproporcionalmente mais gravosa do que o necessário para obtenção do resultado prático pretendido.

Resta configurada, portanto, afronta ao art. 5º, inc. LIV, da Constituição da República.



4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República por procedência do pedido.

Brasília (DF), 19 de outubro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/RRB/AMO-Par.PGR/WS/1.265/2016