

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5537

Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE

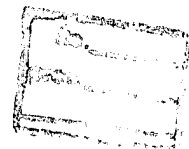
Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas

Relator: Ministro Roberto Barroso

*Constitucional. Lei nº 7.800/2016, do Estado de Alagoas, que “Institui, no âmbito do sistema estadual de ensino, o Programa ‘Escola Livre’”. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Inexistência de procuração com poderes específicos. Mérito. Usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre educação. Artigos 22, inciso XXIV, e 24, inciso IX, da Constituição da República. Ofensa ao princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e pelo deferimento da medida cautelar pleiteada pela requerente.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.



## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE, tendo por objeto a Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016, do Estado de Alagoas, que “*Institui, no âmbito do sistema estadual de ensino, o Programa ‘Escola Livre’*”. Eis o teor do diploma normativo impugnado:

*“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;*

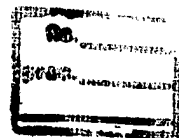
*VI – educação e informação do estudante quanto aos direitos compreendidos em sua liberdade de consciência e de crença;*

*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, religiosas ou filosóficas.*

*§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.

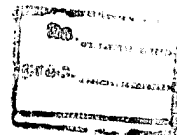
Art. 5º- A Secretaria Estadual de Educação promoverá a realização de cursos de ética do magistério para os professores da rede pública, abertos à comunidade escolar, a fim de informar e conscientizar os educadores, os estudantes e seus pais ou responsáveis, sobre os limites éticos e jurídicos da atividade 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. 7º- 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. 8º- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

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



GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
ESTADUAL, em Maceió, 05 de maio de 2016.

Dep. RONALDO MEDEIROS Vice-Presidente, no exercício da  
Presidência

*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.*

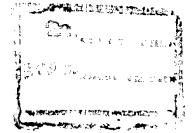
*ANEXO II – ESCOLAS CONFESSIONAIS  
DEVERES DO PROFESSOR*

*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.”*



A autora sustenta a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, sob a alegação de ofensa aos artigos 1º, incisos II, III, IV e V; 3º, inciso I; 5º, incisos IV e IX; 205; 206, incisos II, IV, V, VI e VII, todos da Constituição Federal<sup>1</sup>. Aduz, ainda, que a Lei alagoana nº 7.800/2016 afrontaria “os principais tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto de San José da Costa Rica” (fl. 07 da inicial).

---

<sup>1</sup> “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.”

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;”

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

“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;

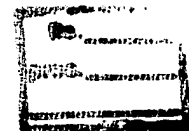
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

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;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.”

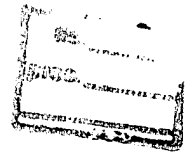


Argumenta, nesse sentido, que a norma em questão, ao proibir os professores de tecerem quaisquer considerações de ordem política, religiosa ou ideológica, ofenderia o direito à livre manifestação do pensamento e à livre expressão da atividade intelectual, além de cercear o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a liberdade de ensinar e aprender. No entender da requerente, o diploma legal sob investiva ofenderia, também, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, o pluralismo político, a sociedade livre, justa e solidária, o pleno desenvolvimento da pessoa humana e o seu preparo para o exercício da cidadania, a valorização dos profissionais da educação escolar a gestão democrática do ensino público e o padrão de qualidade social do ensino.

Com esteio nesses argumentos, a requerente pede, liminarmente, a suspensão do ato questionado e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator Roberto Barroso, que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Alagoas defendeu a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 7.800/2016. Aduziu que a proposição legislativa resulta em ingerência na política educacional do Estado, com conseqüente dispêndio pecuniário, e que o diploma trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Informou, ainda, que a proposta legislativa em questão foi vetada, tendo sido posteriormente rejeitado o veto pela Assembleia Legislativa Estadual.



Já a Assembleia Legislativa estadual aduziu que a lei em questão tenciona apenas vedar a prática, em todo o Estado, de doutrinação política e ideológica e quaisquer condutas, por parte do corpo docente ou da administração escolar, que imponham ou induzam aos alunos, de modo parcial, opiniões político-partidárias, religiosas e/ou filosóficas. Afirmou, ainda, que o Estado possuiria competência concorrente para legislar sobre educação. Com essas considerações, posicionou-se pela constitucionalidade da norma legal sob investiva.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## II – PRELIMINAR

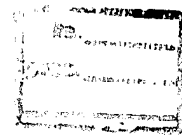
### *II.1 – Da ilegitimidade ativa da requerente*

Sabe-se que a legitimidade das entidades sindicais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, como assevera o Ministro Roberto Barroso<sup>2</sup>, restringe-se às confederações sindicais que se constituam de um **mínimo de três federações**, nos termos da legislação ordinária.

A autora, porém, não demonstrou que preenche tal requisito, não bastando, para tal finalidade, a afirmação constante do artigo 7º de seu Estatuto no sentido de que “*A qualquer federação ou sindicato, representativos de professores e ou auxiliares de administração escolar, observados as disposições deste estatuto, assiste o direito de filiação à Contee.*”

---

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 159/160.



Tem-se, destarte, que a requerente não comprovou sua legitimidade para provocar o processo objetivo de fiscalização normativa, o que, de acordo com a jurisprudência dessa Suprema Corte, impõe o não conhecimento da ação direta. Veja-se:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimação para propô-la. - Já firmou esta Corte o entendimento de que, das entidades sindicais, apenas as Confederações sindicais (art. 103, IX, da Constituição Federal) têm legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade. Por outro lado, foi recebido pela Carta Magna vigente o artigo 535 da C.L.T. que dispõe sobre a estrutura das Confederações sindicais, exigindo, inclusive, que se organizem com um mínimo de três federações. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece por faltar a autora legitimação para propô-la.” (ADI nº 505, Relator: Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgamento: 20/06/1991, Publicação: 02/08/1991).*

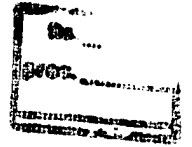
Dessa forma, não deve ser conhecida a presente ação direta, uma vez que ausente a legitimidade ativa da requerente.

## *II.II – Da ausência de procuração com poderes específicos*

Ressalte-se, ademais, que a procuração apresentada pela requerente Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE não confere aos advogados signatários da petição inicial poderes específicos para impugnar a Lei nº 7.800/2016, do Estado de Alagoas.

Com efeito, a procuração referida não contém menção específica ao ato normativo cuja validade constitui objeto de questionamento pela autora. Tal formalidade é considerada indispensável por esse Supremo Tribunal Federal para





que conheça da ação direta de inconstitucionalidade, conforme se colhe do seguinte julgado:

*“É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.”*

(ADI-QO nº 2187/BA, Relator: Ministro Octavio Gallotti, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003).

De fato, o entendimento fixado por essa Corte Suprema sobre a matéria conduz à orientação de que a especificação dos dispositivos ou leis questionados no instrumento de procuração constitui requisito indispensável para o reconhecimento da capacidade postulatória do requerente no controle abstrato de constitucionalidade.

Por oportuno, confira-se a decisão proferida pelo Ministro Cezar Peluso, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1816, *in verbis*:

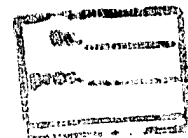
*“1. O plenário desta Corte firmou o entendimento de que, em ação direta de inconstitucionalidade, é de exigir-se ‘a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada’ (ADI nº 2.187, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, DJ de 12.12.2003).*

*Nesse sentido, a jurisprudência: ADI nº 3087, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 01.03.2004; ADI nº 3.153, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 09.03.2006; ADI nº 3.313, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 21.06.2005; ADPF nº 110, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 28.06.2007).*

*Noto que, apesar de intimada a regularizar sua representação processual, não o fez a demandante, razão pela qual deverá extinta, sem resolução do mérito, esta ação.*

*Imperioso ressaltar a existência de outras ações diretas de inconstitucionalidade sobre o tema (ADI nº 1765; ADI nº 1766, ADI nº 1767, ADI nº 1768, ADI nº 1794), motivo pelo qual a presente extinção do processo não inviabiliza a eventual análise da questão.*

*2. Tendo em vista o não atendimento do despacho de fl. 110, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE, conforme atesta certidão de fl. 111, julgo extinto o*



*processo, sem resolução do mérito, com base nos arts. 267, IV, do CPC, 21, § 1º, do RISTF e 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990.”*  
(ADI nº 1816, Relator: Ministro Cezar Peluso, Decisão Monocrática, Julgamento em 13/04/10, Publicação em 27/04/10; grifou-se).

Assim, diante da irregularidade constatada, a presente ação não deve ser conhecida.

### **III – DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

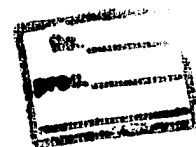
#### *III.1 – Do Fumus Boni Iuris*

Conforme relatado, a requerente sustenta que a Lei nº 7.800/2016, do Estado de Alagoas, violaria o disposto nos artigos 1º, incisos II, III, IV e V; 3º, inciso I; 5º, incisos IV e IX; 205; 206, incisos II, IV, V, VI e VII, todos da Constituição Federal, porquanto imporiam restrições à ampla liberdade de ensino, “*de tal modo que ficariam os professores proibidos, desproporcionalmente, de tecerem quaisquer considerações de ordem política, religiosa ou ideológica, as quais estejam relacionadas às suas convicções*” (fl. 06 da petição inicial).

A Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo<sup>3</sup> do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º,

---

<sup>3</sup> Conforme aponta José Afonso da Silva, “*na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência*”. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 260.



inciso I, da Carta Magna<sup>4</sup>). Amparado no critério da predominância do interesse, o Texto Constitucional atribui à União competência legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como para dispor sobre normas gerais de educação e ensino. A esse respeito, confira-se o teor do artigo 22, inciso XXIV, da Lei Maior:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)  
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”*

Desse modo, a disciplina legal dos temas relacionados a diretrizes e bases da educação deve ser estabelecida pela União. Essa regra somente é excepcionada pelo disposto no artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal, que condiciona a atuação legislativa dos Estados-membros, quanto ao tema, à existência de lei complementar federal que os autorize a dispor sobre questões específicas. Observe-se:

*“Art. 22. (...)  
(...)  
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”*

Quanto ao tema versado na presente ação direta, verifica-se a competência legislativa concorrente entre os entes da federação para tratar de educação, nos termos do artigo 24, inciso IX, da Carta da República, em que a

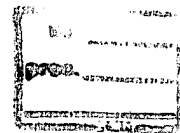
---

<sup>4</sup> “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: (...)”

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
(...)”

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;”



primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “*o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas*”<sup>5</sup>. A propósito, confira-se o teor do artigo constitucional referido, *in verbis*:

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

*(...)*

*IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;”*

*(...)*

*§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

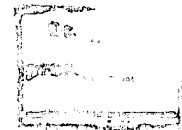
*§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”*

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>6</sup> ressalta que lhes cabe o estabelecimento de diretrizes nacionais, restando aos

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 481.

<sup>6</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.



Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

*“Normas gerais são declarações principiológicas que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”*

No mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes destaca que normas gerais seriam aquelas normas *“não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores<sup>7</sup>”*.

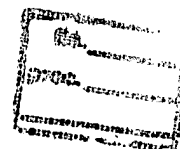
Nesse contexto normativo, o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição, ao conferir à União a competência para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional, nada mais faz do que explicitar a competência do legislador federal para definir as normas gerais sobre educação que, no caso, foram veiculadas pelo diploma legal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). De acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva<sup>8</sup>:

*“ (...) a legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto, no art. 24, IX, combinado com o § 1º, declara caber-lhe legislar*

---

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 853.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 503.



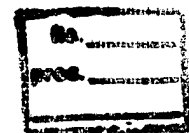
*sobre normas gerais de educação, não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre normas gerais somam, no fundo, a mesma coisa.*

No que se refere aos Estados-membros e ao Distrito Federal, a Carta conferiu-lhes a competência para atuar no sentido de tornar específico, à comunidade local, o que deverá ser cumprido nos termos dessa norma geral. A respeito da competência dos Estados-membros para legislar sobre educação, confira-se o que já consignou esse Supremo Tribunal Federal:

*“AÇÃO 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 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”.*

(ADI nº 3.669/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/06/2007, Publicação em 29/06/2007);

*“CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal*



*de normas gerais, exercer a competência legislativa plena 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo”.*

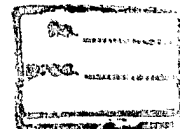
(ADI n.º 3.098/SP, Relator Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/11/2005, Publicação em 10/03/2006).

Contudo, no caso sob exame, verifica-se que a Lei n.º 7.800/16, do Estado de Alagoas, institui, no âmbito do Sistema Estadual e Ensino, o Programa “Escola Livre”, por meio do qual impõem aos professores a observância a diversos princípios, como a *“neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado”* e o *“direito dos pais a que seus filhos menores recebam a educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica”*.

A lei ora impugnada versa, portanto, sobre tema pertinente à matéria de diretrizes e bases da educação nacional. Isso porque a temática concernente aos princípios e fins da educação e às bases curriculares das instituições de ensino certamente demanda tratamento uniforme em todo o País, de modo que deve ser regulamentado por normas de caráter nacional.

A mencionada Lei federal n.º 9.394/96, em seu artigo 3º, estabelece os princípios que devem nortear o ensino no Brasil:

*“Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
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;*
- 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.”*

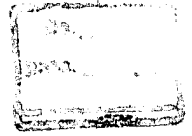
Destarte, o Estado alagoano, ao dispor sobre o Programa “Escola Livre”, extrapolou os limites de sua competência concorrente para legislar sobre educação, tendo em vista que não cuida de questão específica afeta ao interesse peculiar da região.

Há, portanto, na espécie, invasão da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de educação, nos termos dos artigos 22, inciso XXIV, e 24, inciso IX, ambos da Carta Magna.

Sobre o tema versado na presente ação direta, confira-se, por oportuno, o entendimento externado por essa Corte Suprema:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO**





**PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA 'EX TUNC'. A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. (...) Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo 'ultra vires', transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). (...)."**  
(ADI nº 2667 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/06/2002, Publicação em 12/03/2004; grifou-se).

Vê-se que a lei estadual adentrou em tema pertinente à matéria de diretrizes e bases da educação nacional, o qual se encontra disciplinado pela legislação nacional com fundamento na competência da União inscrita nos artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX, da Carta, a evidenciar a inconstitucionalidade formal da lei editada pelo Estado de Alagoas.

A respeito do assunto, note-se que esse Supremo Tribunal Federal reconheceu, em diversos julgados, a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que, em afronta à competência legislativa privativa da União, dispunham sobre matéria relacionada a “*diretrizes e bases da educação nacional*”. Observe-se:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. (...) 6. Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a**



*competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas. 7. Inconstitucionalidade formal do art. 82, § 1º, II da Constituição do Estado de Minas Gerais que se reconhece por invasão de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV da CF/88). Inconstitucionalidade por arrastamento dos § 4º, § 5º e § 6º do mesmo art. 82, inseridos pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005. 8. A autorização, o credenciamento e o reconhecimento dos cursos superiores de instituições privadas são regulados pela lei federal 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.(...)”*

(ADI nº 2501, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/09/2008, Publicação em 19/12/2008; grifou-se);

*“AÇÃO 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.”*

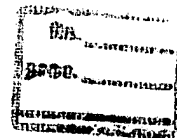
(ADI nº 1399, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/03/2004, Publicação em 11/06/2004; grifou-se).

É preciso atentar, ainda, para o fato de que, ao criar novas diretrizes para a atuação dos professores em sala de aula, o diploma legal impugnado colide frontalmente com o princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, previsto no artigo 206, inciso III, da Constituição da República, *in verbis*:

*“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*(...)*

*III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*



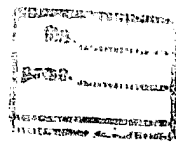
Nesse sentido, confira-se excerto do Aviso nº 111/2016-GM/MEC (anexo), exarado pelo Ministério da Educação, sobre o Projeto de Lei que deu origem à norma legal vergastada:

*“O Ministério da Educação entende que, ao definir a neutralidade como um princípio educacional, o indigitado Projeto de Lei contradiz o princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, uma vez que tal pluralidade efetiva-se somente mediante o reconhecimento da diversidade do pensamento, dos diferentes saberes e práticas. O cerceamento do exercício docente, portanto, fere a Constituição brasileira ao restringir o papel do professor, estabelecer a censura de determinados conteúdos e materiais didáticos, além de proibir o livre debate no ambiente escolar. Da mesma forma, esse cerceamento pedagógico impede o cumprimento do princípio constitucional que assegura aos estudantes a liberdade de aprender em um sistema educacional inclusivo.”*

No mesmo sentido, a nota Técnica nº 10/2016/GAB/SECADI/SECADI (anexa), exarada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão daquela Pasta:

*“4.1. O Projeto de Lei contraria princípios legais, políticos e pedagógicos que orientam a política educacional brasileira, que no processo de consolidação da democracia, apontam para a autonomia dos Sistemas de Ensino na elaboração dos projetos político pedagógicos, a liberdade de ensinar e aprender, o pluralismo de ideias e concepções, a contextualização histórico, político e social do conhecimento, a gestão democrática da escola, a valorização da diversidade humana e a inclusão escolar.*

*4.2. Ao definir a neutralidade como um princípio educacional, o Projeto de Lei contradiz o princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas uma vez que tal pluralidade efetiva-se somente mediante o reconhecimento da diversidade do pensamento, dos diferentes saberes e práticas. O cerceamento do exercício docente, portanto, fere a Constituição brasileira ao restringir o papel do professor, estabelecer a censura de determinados conteúdos e materiais didáticos, além de proibir o livre debate no ambiente escolar. Da mesma forma, esse cerceamento pedagógico impede o cumprimento do princípio constitucional que*



*assegura aos estudantes a liberdade de aprender em um sistema educacional inclusivo.*

*4.3. A contrariedade desse Projeto de Lei também está na afirmação de que a educação moral é prerrogativa dos pais, ignorando o Art. 205 da Constituição Federal que determina a educação dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade, sem distinguir competências exclusivas dos pais e da escola, não separando as diversas dimensões do processo educativo, que envolve apreensão de conhecimentos, a construção de valores e o desenvolvimento do pensamento crítico.*

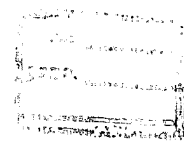
*4.4. O argumento explicitado no documento de que existem professores que impõem ideologias e induzem os estudantes a um pensamento único, usado como justificativa para suposta neutralidade educacional, na verdade, trata-se de uma deturpação da pluralidade presente no processo de construção de conhecimento que historicamente esteve presente nos espaços educacionais. Tal argumento também se propõe a incriminar os professores que manifestam posicionamentos presentes na sociedade, quando a diversidade de concepções integra o desenvolvimento acadêmico social cultural dos estudantes.*

*4.5. Diante do exposto, considera-se que o Projeto de Lei diverge das Diretrizes Educacionais brasileiras estabelecidas pelo CNE, da LDB, do PNE e da Constituição Federal.”*

Desse modo, constata-se, em consonância com a jurisprudência dessa Suprema Corte, que o diploma legal questionado invadiu a competência legislativa da União para tratar sobre educação, prevista nos artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX, da Carta da República; bem como o princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, nos termos do artigo 206, inciso III, da Constituição da República.

Diante dessas considerações, em sede de cognição sumária, verifica-se a presença da plausibilidade jurídica necessária para o fim de suspender, cautelarmente, a eficácia da Lei alagoana nº 7.800/2016.

Cumprido destacar, por fim, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de



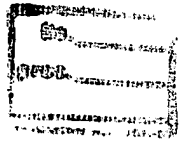
Inconstitucionalidade nº 3.916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### *III.II – Do Periculum in Mora*

Por fim, em relação ao *periculum in mora*, requisito de presença igualmente necessária à concessão da medida cautelar pleiteada, observa-se estar satisfatoriamente demonstrado.

Com efeito, como aponta o Governador do Estado de Alagoas nas informações prestadas, da aplicação da norma impugnada resultará forçosamente o aumento indevido da despesa pública, tendo em vista os custos necessários à concretização efetiva dos enunciados normativos. Confira-se, a propósito, o artigo 5º da Lei alagoana nº 7.800/2016, que impõe à Secretaria Estadual de Educação a realização de cursos de ética do magistério para os professores da rede pública.

A par disso, cumpre observar que a urgência da liminar postulada justifica-se na medida em que a aplicação da lei em exame acarreta violação direta ao pacto federativo, porquanto usurpa competência legislativa atribuída



privativamente à União, além de interferir diretamente nas diretrizes e bases da educação nacional.

#### IV – CONCLUSÃO

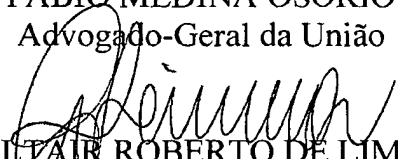
Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta; e, no mérito, pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pela requerente.


São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo nas ADI(s) nº 1.616/PE e 2.101/MS, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, reafirmada, inclusive, pelo Plenário dessa Suprema Corte, por ocasião do julgamento da questão de ordem na ADI nº 3.916/DF, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, 20 de julho de 2016.

FÁBIO MEDINA OSÓRIO  
Advogado-Geral da União

  
Luis Carlos Martins Alves Júni  
Advogado-Geral da União-Substituto

  
ALTAIR ROBERTO DE LIMA  
Secretário-Geral de Contencioso-Substituto

  
p/ THAÍS RANGEL DA NÓBREGA  
Advogada da União