

#EscolaSemPartidoJá

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS ANTEPROJETOS DE LEI ESTADUAL E MUNICIPAL DO MOVIMENTO ESCOLA SEM PARTIDO

Por Miguel Nagib

Análise neste breve parecer as principais objeções à constitucionalidade formal dos anteprojetos de lei do Movimento Escola sem Partido, que vêm sendo apresentados como projetos de lei em diversas assembleias legislativas e câmaras municipais do país. Espero, com isso, poder contribuir para a rápida tramitação e aprovação desses projetos.

COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

1. Os anteprojetos de lei do Movimento Escola sem Partido tornam obrigatória a afixação, em todas as salas de aula do ensino fundamental e médio, de um cartaz com o seguinte conteúdo:

DEVERES DO PROFESSOR

1. O professor não se aproveitará da audiência cativa dos alunos, para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias.
2. O professor não favorecerá nem prejudicará ou constrangerá os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas.
3. O professor não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas.
4. Ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, o professor apresentará aos alunos, de forma justa – isto é, com a mesma profundidade e seriedade –, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito da matéria.
5. O professor respeitará o direito dos pais dos alunos a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.
6. O professor não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de estudantes e terceiros dentro da sala de aula.

2. Esses deveres, obviamente, *já existem*. Eles decorrem da Constituição Federal e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Isto significa que os professores já são obrigados a respeitá-los, sob pena de ofender:

- a liberdade de consciência e de crença e a liberdade de aprender dos alunos (art. 5º, VI e VIII; e art. 206, II, da CF);
- o princípio constitucional da neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado (arts. 1º, V; 5º, caput; 14, caput; 17, caput; 19, 34, VII, 'a', e 37, caput, da CF);
- o pluralismo de ideias (art. 206, III, da CF); e
- o direito dos pais dos alunos sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 12, IV).

3. Assim, não há dúvida de que a violação a qualquer desses deveres do professor *configura ato ilícito*. De fato,

- professor que se aproveita da audiência cativa dos alunos - isto é, da sua presença obrigatória em sala de aula - para promover suas próprias convicções e preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias, viola a liberdade de consciência e de crença dos alunos, prevista no artigo 5º, VI, da Constituição Federal. Logo, pratica ato ilícito;
- professor que favorece, prejudica ou constrange os alunos em razão das suas convicções e preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias, viola o art. 5º, inciso VIII, da Constituição, segundo o qual "ninguém será privado de direitos por

motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política”. Logo, pratica ato ilícito;

- professor que faz propaganda político-partidária em sala de aula ou incita alunos a participar de manifestações, atos públicos, passeatas viola o princípio constitucional da impessoalidade e da neutralidade política e ideológica do Estado (CF, arts. 1º, caput, e inciso V; 5º, caput; 14, caput; 17, caput; 34, VII, ‘a’, e 37, caput, e § 1º). Logo, pratica ato ilícito;
- professor que, ao tratar de questões políticas, socioculturais e econômicas, omite ou distorce as teorias, opiniões e pontos de vista discordantes dos seus, viola o artigo 206 da CF, que assegura o pluralismo de ideias e a liberdade de aprender dos alunos. Logo, pratica ato ilícito;
- professor que não respeita o direito dos pais dos alunos sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos viola o artigo 12, IV, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, segundo o qual “os pais têm direito a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”. Logo, pratica ato ilícito.

4. Ora, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *coibir a prática de atos ilícitos* nas suas respectivas esferas político-administrativas. É o que estabelece, expressamente, o artigo 23, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

5. Portanto, se os Deveres do Professor já existem; e se eles decorrem da Constituição Federal e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cabe aos Estados e Municípios adotar as medidas que julgarem adequadas para fazer com que sejam respeitados nos seus respectivos sistemas de ensino. “*Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas*” é o único objetivo da proposta que institui o Programa Escola sem Partido.

6. Em suma, afirmar que Estados e Municípios não têm competência para tratar da matéria versada no Programa Escola sem Partido é o mesmo que negar a esses entes da federação o direito e o dever de tentar coibir a *prática de atos ilícitos* no âmbito dos seus respectivos sistemas educacionais.

7. É preciso considerar, ademais, a competência *concorrente* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar sobre educação (CF, art. 24, IX, e 30, I e II), sendo que, nessa matéria, a competência da União - limitada à edição de normas gerais (CF, art. 24, § 1º) - não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º) e dos Municípios (art. 30, II).

8. Quanto ao artigo 5º dos anteprojetos - segundo o qual “*As escolas particulares que atendem a orientação confessional e ideologia específicas poderão veicular e promover os conteúdos de cunho religioso, moral e ideológico autorizados contratualmente pelos pais ou responsáveis pelos estudantes.*” -, não há cogitar de invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I).

9. Com efeito, a norma em exame se limita a reconhecer a liberdade dos pais para compartilhar contratualmente com as escolas particulares o seu direito sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos. Trata-se, a toda evidência, de norma meramente expletiva.

INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA

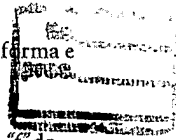
10. As matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão previstas, taxativamente (*numerus clausus*), no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal. Esse dispositivo - de aplicação obrigatória a Estados e Municípios, segundo a pacífica jurisprudência do STF -, estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República (e, conseqüentemente, dos Governadores e Prefeitos) as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



11. Ora, o Programa Escola sem Partido evidentemente não trata das matérias referidas no inciso I e nas alíneas “a”, “b”, “d”, “e” e “f” do inciso II.
12. Quanto à alínea “c” do inciso II, é também manifesto que ela não incide no caso em exame, uma vez que as normas veiculadas na proposta não dizem respeito aos servidores públicos e seu regime jurídico, mas aos limites constitucionais e legais da ação do Estado no campo da educação. Cuida-se, como já se observou, de normas gerais sobre educação, destinadas a regular as relações dos professores com os usuários dos serviços educacionais prestados pelo Estado por seu intermédio, e não de regras funcionais destinadas a regular as relações jurídicas desses servidores públicos com a Administração.
13. Seja como for, a proposta não cria para os professores, enquanto servidores públicos, nenhuma obrigação que eles já não tenham por força da própria Constituição Federal. Na verdade, ela apenas explicita deveres que correspondem a direitos que os estudantes já possuem.
14. Com efeito, a Constituição Federal assegura aos estudantes o direito à liberdade de consciência e de crença; o direito à liberdade de aprender e ao pluralismo de ideias; o direito de não ser prejudicados em razão de suas crenças religiosas e suas convicções filosóficas e políticas. Da mesma forma, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhece aos pais dos alunos o direito a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções, um direito que existe, obviamente, no interesse dos filhos e que, nessa medida, também é direito deles.
15. O objetivo do Programa é prevenir a violação desses direitos, informando os alunos sobre a existência dos deveres que lhes correspondem. Ora, “prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” é dever de todos (ECA, art. 70). A iniciativa das leis que visem à proteção dos direitos da criança e do adolescente não está reservada ao Chefe do Poder Executivo.
16. Pode-se, pois, afirmar que a proposta não inova no ordenamento jurídico, salvo na parte em que torna obrigatória a afixação de cartazes nas salas de aula. Nessa parte, porém, ela também não trata de matéria relacionada no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal.

PROIBIÇÃO DE AUMENTO DE DESPESA

17. Persiste em algumas casas legislativas a crença de que projeto de lei de iniciativa parlamentar não pode acarretar aumento de despesa. Esse anacrônico entendimento tem sua origem no art. 57, II, da Emenda Constitucional 1/69, que previa a seguinte disciplina:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

18. A Constituição de 1988, todavia, não repetiu essa regra, limitando-se a estabelecer que:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

19. O que se proíbe nesse dispositivo é que, nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, as emendas apresentadas pelo legislativo acarretem aumento de despesa.

20. Não existe, portanto, na Constituição de 1988, nenhuma proibição a que projeto de lei de iniciativa parlamentar - que trate, portanto, de matéria não prevista no artigo 61, § 1º, da Lei Maior - possa acarretar aumento de despesa.

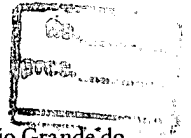
21. Nesse sentido se orienta a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se vê dos precedentes cujas ementas a seguir se transcrevem:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...)

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

(...)

(ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe: 24.08.2007)



* * *

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 11.530, de 21 de setembro de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Inclusão do Município de Santo Antônio da Patrulha na Região Metropolitana de Porto Alegre. Vício de iniciativa. Inexistência. Improcedência do pedido.

1. Não incide em violação da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF) lei complementar estadual que inclui novo município em região metropolitana. A simples inclusão de município em região metropolitana não implica, per se, a alteração da estrutura da máquina administrativa do Estado. Precedente: ADI nº 2.809/RS, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 30/4/04.

2. O impedimento constitucional à atividade parlamentar que resulte em aumento de despesa (art. 63, I, CF/88) só se aplica aos casos de iniciativa legislativa reservada. Ademais, conforme esclarece a Assembleia Legislativa, a inclusão de município na região metropolitana não gera aumento de despesa para o Estado, uma vez que “a dotação orçamentária está vinculada à própria região metropolitana, independentemente do número de municípios que a integrem, sendo irrelevante, portanto, a inclusão posterior de Município da região em comento”.

(...)

(ADI 2803, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014)

22. Vale citar a respeito da matéria o estudo de José Maurício Conti:

“Não se pode aceitar, por conseguinte, em face do texto constitucional vigente, a tese de que são de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre ‘aumento de despesa’, conforme entendimento construído sob a égide do ordenamento jurídico já não mais em vigor, sustentado em disposição constitucional hoje inexistente.

(...)

Ademais, como já explicitado, a iniciativa reservada é hipótese excepcional, só admissível em face de texto constitucional explícito, e não há dispositivo constitucional ou legal em vigor que reserve ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa em caso de aumento de despesa.

Não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, e não havendo também argumentos consistentes para tal interpretação, como se demonstrou, é forçoso reconhecer ser concorrente a iniciativa em projetos de lei que aumentem a despesa, ou seja, trata-se de iniciativa legislativa geral. (...)

Não há vedação expressa à iniciativa legislativa para tais hipóteses, o que por si só impede reconhecer ser ela privativa do Chefe do Poder Executivo. Acrescente-se que restringir a iniciativa legislativa nestes casos ao Chefe do Poder Executivo implica transferir-lhe a quase totalidade do poder de iniciar o processo legislativo, tornando, na prática, a exceção, que é a iniciativa reservada, em regra; e a regra, que é a iniciativa geral, em exceção.

Mesmo que eventuais projetos de lei que instituem programas, ações governamentais e políticas públicas em geral não tenha como conter previsão dos exatos recursos disponíveis, até pela inviabilidade prática de fazê-lo, uma vez que nem sempre se terá a exata dimensão deles, isto não altera o aspecto subjetivo da iniciativa legislativa. Continuará sendo geral, admitindo-se a multiplicidade de órgãos e pessoas que possam exercê-la.”

23. Não existe, portanto, nenhuma inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na regra do Programa Escola sem Partido que prevê a afixação de cartazes nas salas de aula das escolas públicas pertencentes aos sistemas de ensino dos Estados e Municípios.

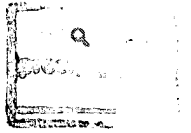
CONCLUSÃO

24. Resta, pois, demonstrada, segundo me parece, a constitucionalidade formal dos anteprojotos de lei que instituem nos sistemas de ensino dos Estados e dos Municípios o Programa Escola sem Partido.

Brasília, 28 de maio de 2017

Miguel Nagib

Buscar.....



Acesso rápido

Faça sua parte

PLs em andamento



©2017 Escola Sem Partido - Termos de uso - Política de privacidade - Orgulhosamente desenvolvido pela NSEC.