



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**SENHOR PRESIDENTE;**

**SENHORES VEREADORES.**

34. <sup>a</sup> Sessão Data 10/10/17
As doudas comissões para parecer.
Presidente

**JUSTIFICATIVA**

É fato notório que professores e autores de livros didáticos vêm-se utilizando de suas aulas e de suas obras para tentar obter a adesão dos estudantes a 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 recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

Trata-se, afinal, de práticas ilícitas, violadoras de direitos e liberdades fundamentais dos estudantes e de seus pais ou responsáveis, como se passa a demonstrar:

1 – A liberdade de consciência e de crença – assegurada pelo art. 5º, VI, da Constituição Federal – compreende o direito do estudante a que o seu conhecimento da realidade não seja manipulado, para fins políticos e ideológicos, pela ação dos seus professores;

2 – O caráter obrigatório do ensino não anula e não restringe essa liberdade. Por isso, o fato de o estudante ser obrigado a assistir às aulas de um professor implica para o professor o dever de não utilizar sua disciplina como instrumento de cooptação político-partidária ou ideológica;

3 – Ora, é evidente que a liberdade de consciência e de crença dos estudantes restará violada se o professor puder se aproveitar de sua audiência cativa para promover em sala de aula suas próprias concepções políticas, ideológicas e morais;

4 – Liberdade de ensinar – assegurada pelo art. 206, II, da Constituição Federal – não se confunde com liberdade de expressão; não existe liberdade de expressão no exercício estrito da atividade docente, sob pena de ser anulada a liberdade de consciência e de crença dos estudantes, que formam, em sala de aula, uma audiência cativa;





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

5 – A liberdade de ensinar obviamente não confere ao professor o direito de se aproveitar do seu cargo e da audiência cativa dos alunos, para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias; nem o direito de favorecer, prejudicar ou constranger os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas; nem o direito de fazer propaganda político-partidária em sala de aula e incitar seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas; nem o direito de manipular o conteúdo da sua disciplina com o objetivo de obter a adesão dos alunos a determinada corrente política ou ideológica; nem, finalmente, o direito de dizer aos filhos dos outros o que é a verdade em matéria de religião ou moral;

6 – Além disso, a doutrinação política e ideológica em sala de aula compromete gravemente a liberdade política do estudante, na medida em que visa a induzi-lo a fazer determinadas escolhas políticas e ideológicas, que beneficiam, direta ou indiretamente as políticas, os movimentos, as organizações, os governos, os partidos e os candidatos que desfrutam da simpatia do professor;

7 – Sendo assim, não há dúvida de que os estudantes que se encontram em tal situação estão sendo manipulados e explorados politicamente, o que ofende o art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), segundo o qual “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de exploração”;

8 – Ao estigmatizar determinadas perspectivas políticas e ideológicas, a doutrinação cria as condições para o bullying político e ideológico que é praticado pelos próprios estudantes contra seus colegas. Em certos ambientes, um aluno que assuma publicamente uma militância ou postura que não seja a da corrente dominante corre sério risco de ser isolado, hostilizado e até agredido fisicamente pelos colegas. E isso se deve, principalmente, ao ambiente de sectarismo criado pela doutrinação;

9 – A doutrinação infringe, também, o disposto no art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que garante aos estudantes “o direito de ser respeitado por seus educadores”. Com efeito, um professor que deseja transformar seus alunos em réplicas ideológicas de si mesmo evidentemente não os está respeitando;

10 – A prática da doutrinação política e ideológica nas escolas configura, ademais, uma clara violação ao próprio regime democrático, na medida em que ela instrumentaliza o sistema público de ensino com o objetivo de desequilibrar o jogo político em favor de determinados competidores;

11 – Por outro lado, é inegável que, como entidades pertencentes à Administração Pública, as escolas públicas estão sujeitas ao princípio constitucional da impessoalidade, e isto significa, nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 15ª ed., p. 104), que “nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.”;





## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

12 – E não é só. O uso da máquina do Estado – que compreende o sistema de ensino – para a difusão das concepções políticas ou ideológicas de seus agentes é incompatível com o princípio da neutralidade política e ideológica do Estado, com o princípio republicano, com o princípio da isonomia (igualdade de todos perante a lei) e com o princípio do pluralismo político e de ideias, todos previstos, explícita ou implicitamente, na Constituição Federal;

13 – Cabe recordar, a propósito, que o artigo 117, V, da Lei 8.112/91, reproduzindo norma tradicional no Direito Administrativo brasileiro, presente na legislação de diversos Estados e Municípios, estabelece que é vedado ao servidor público “*promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição*”;

14 – No que tange à educação religiosa e moral, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, vigente no Brasil, estabelece em seu art. 12 que “os pais têm direito a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”;

15 – Ora, se cabe aos pais decidir o que seus filhos devem aprender em matéria de moral, nem o governo, nem a escola, nem os professores têm o direito de usar a sala de aula para tratar de conteúdos morais que não tenham sido previamente aprovados pelos pais dos alunos;

16 – Finalmente, um Estado que se define como laico – e que, portanto deve manter uma posição de neutralidade em relação a todas as religiões – não pode usar o sistema de ensino para promover uma determinada moralidade, já que a moral é muitas vezes inseparável da religião;

17. Permitir que o governo de turno ou seus agentes utilizem o sistema de ensino para promover uma determinada moralidade é dar-lhes o direito de vilipendiar e destruir, indiretamente, a crença religiosa dos estudantes, o que ofende os artigos 5º, VI, e 19, I, da Constituição Federal.

Ante o exposto, entendemos que a melhor forma de combater o abuso da liberdade de ensinar é informar os estudantes sobre 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.

Nesse sentido, o projeto que ora se apresenta está em perfeita sintonia com o art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que prescreve, entre as finalidades da educação, o preparo do educando para o exercício da cidadania. Afinal, o direito de ser informado sobre os próprios direitos é uma questão de estrita cidadania.

Ao aprová-lo, esta Casa Legislativa estará atuando no sentido de “*prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente*”, como determina o artigo 70 do Estatuto da Criança e do Adolescente.



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

Note-se por fim, que o projeto não deixa de atender à especificidade das instituições confessionais e particulares cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, às quais reconhece expressamente o direito de veicular e promover os princípios, valores e concepções que as definem, exigindo-se, apenas, a ciência e o consentimento expressos por parte dos pais ou responsáveis pelos estudantes.

Submeto ao crivo deste Plenário, o seguinte:





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**PROJETO DE LEI Nº**

059 /17

**Institui, no âmbito do sistema municipal de Ensino, o “Programa Escola sem Partido”.**

**Art. 1º.** Esta Lei institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, com fundamento nos artigos 23, inciso I, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, o “Programa Escola sem Partido”, em consonância com os seguintes princípios:

- I – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;
- II – pluralismo de ideias;
- III – liberdade de aprender, ensinar,
- IV – liberdade de consciência e de crença;
- V – proteção integral da criança e do adolescente;
- VI – direito dos estudante de ser informado sobre os próprios direitos, visando ao exercício da cidadania;
- VII – direito dos pais sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos, assegurado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

**Art. 2º.** O Poder Público não se imiscuirá na orientação sexual dos alunos nem permitirá qualquer pratica capaz de comprometer o desenvolvimento de sua personalidade em harmonia com a respectiva identidade biológica de sexo, sendo vedada, especialmente, a aplicação dos postulados da teoria ou ideologia de gênero.

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

- I – não se aproveitará da audiência cativa dos alunos para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias;
- II – não favorecerá nem prejudicará ou constrangerá os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

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

IV – ao tratar de questões políticas, socioculturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito;

V – respeitará o direito dos pais dos alunos a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com as suas próprias convicções;

VI – não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de estudantes ou terceiros, dentro da sala de aula.

**Art. 4º.** As instituições de educação básica afixarão nas salas de aula e nas salas dos professores cartazes com o conteúdo previsto no anexo desta Lei, com, no mínimo, 90 centímetros de altura por 70 centímetros de largura, e fonte com tamanho compatível com as dimensões adotadas.

Parágrafo único. Nas instituições de educação infantil, os cartazes referidos no caput deste artigo serão afixados somente nas salas dos professores.

**Art. 5º.** 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.

**Art. 6º.** Esta Lei entra em vigor no prazo de 60 (sessenta dias) da data de sua publicação oficial.

Sala Emancipador Oswaldo Toschi, 17 de Outubro de 2017.

  
**JOÃO ALVES CORRÊA NETO**  
Vereador





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**ANEXO**

**DEVERES DO PROFESSOR**

I – 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.

II – O Professor não favorecerá nem prejudicará ou constrangerá 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 e passeatas.

IV – 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.

V – 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.

VI – O Professor não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de estudantes ou terceiros, dentro da sala de aula.

Sala Emancipador Oswaldo Toschi, 17 de Outubro de 2017.

**JOÃO ALVES CORRÊA NETO**

**Vereador**



## **PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO**

### **CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DOS PROJETOS DE LEI ESTADUAL E MUNICIPAL DO MOVIMENTO ESCOLA SEM PARTIDO**

**Por Miguel Nagib**

*Analiso 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.





## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

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 e 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,





## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

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 e proteção à infância e juventude (CF, art. 24, IX e XV, 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 anteprojeto – 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





## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

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, consequentemente, 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.



## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

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 e proteção à infância e juventude, 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:





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

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:

**AÇÃO 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.

(...)



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

(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.

(...)





## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

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 afiação 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 anteprojetos de lei que instituem nos sistemas de ensino dos Estados e dos Municípios o Programa Escola sem Partido.

FOLHA DE INFORMAÇÃO

PROCESSO Nº 182/17

Sr. Presidente,

Abro o presente processo, composto de 15 fls. referentes ao Projeto de Lei nº 059/17 e uma folha de informação.


Praia Grande, 17 de outubro de 2017.



**José de Jesus Ferreira Gonçalves**  
Agente Administrativo

A Assessoria jurídica, para manifestação.

Praia Grande, 17 de outubro de 2017.



**Manoel Roberto do Carmo**  
Diretor Legislativo





**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

**DIRETORIA LEGISLATIVA;**  
**SENHOR DIRETOR:**

Trata o presente processo de Projeto de Lei apresentado pelo Nobre Vereador JOÃO ALVES CORREA NETO, assim ementado: INSTITUI NO AMBITO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, O PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO.

Sob o aspecto formal o projeto é INCONSTITUCIONAL.

Para se chegar à tal conclusão, valemo-nos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.537, que na data de 21 de março de 2017, determinou a suspensão da Lei n.º 7.800/2016 do Estado de Alagoas, com o mesmo tema do projeto de lei apresentado em Praia Grande, pelo Nobre Vereador.

O STF é a instância máxima do Poder Judiciário no que se refere à interpretação da Constituição Federal, atuando, entre outras, no controle de constitucionalidade direta que permite o exercício independente e harmônico dos três poderes (art.2º, CRFB/88).

As decisões do STF, portanto, ainda que em sede liminar, deve ser considerada quando sinaliza a importância do tema e nega validade a uma norma jurídica municipal ou estadual.

Seguindo a orientação formulada pelo Pretório Excelso, o projeto em questão viola a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Com efeito, o artigo 22 da Constituição Federal é assaz clara ao dispor que:

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

Indo mais adiante, a própria Constituição Federal tratou de esculpir no tema Educação, os princípios e diretrizes opostas ao projeto "Escola sem partido". Vejamos:



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

**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 idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Segundo ainda o Supremo Tribunal Federal, as normas jurídicas com tema semelhante ao aqui estudado afronta dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na medida em que usurpa a competência da União e dos Estados para estabelecer normas gerais sobre o tema.

**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.

Isso significa que ao Município falece direito de legislar sobre o tema.

Além disso, o projeto invade a esfera de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, uma vez que prevê em seu artigo 5.º normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais.

Isso é o que está explicitado na Carta Magna sobre o assunto:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Com relação ao aspecto MATERIAL, o projeto também padece de inconstitucionalidade.

O STF assim se debruçou sobre o tema:





**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

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

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).

6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).


Brasília, 21 de março de 2017.

LUÍS ROBERTO BARROSO

MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ante o exposto, considerando que o projeto possui vícios de inconstitucionalidade formal e material, esta Procuradoria Jurídica é de parecer contrário à submissão do projeto ao Colendo Plenário, por encontrar óbices que inviabilizam sua aprovação.

Praia Grande, 18 de outubro de 2017.

  
FÁBIO CARDOSO VINCIGUERRA  
Procurador



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

**SENHOR PRESIDENTE:**

Para a elevada deliberação da Douta Comissão de Justiça e  
Redação.

Praia Grande, 18 de outubro de 2017.

**MANOEL ROBERTO DO CARMO**  
**Diretor Legislativo**



**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.537 ALAGOAS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADAILTON DA ROCHA TEIXEIRA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL.  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL.  
VÍCIOS FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE  
INICIATIVA) E AFRONTA AO PLURALISMO DE  
IDEIAS. CAUTELAR DEFERIDA.

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

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);

2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º);

3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil

ADI 5537 MC / AL

(CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais;

4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, “c” e “e”, ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos.

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

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).

6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).



ADI 5537 MC / AL

7. Plausibilidade do direito e perigo na demora reconhecidos. Deferimento da cautelar.

**BREVE SÍNTESE DO CASO**

1. Trata-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade – ADI 5537 e ADI 5580 – propostas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, respectivamente, em que se pleiteia a declaração da inconstitucionalidade da Lei 7.800, de 05 de maio de 2016, do Estado de Alagoas. A referida norma fundou, no sistema educacional de âmbito estadual, o programa *Escola Livre*, prevendo:

“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

ADI 5537 MC / AL

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,



ADI 5537 MC / AL

**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 à 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.” (Grifou-se).**

2. As Requerentes alegam que a norma atacada viola, no aspecto formal, a competência privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV); e, no aspecto material, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), os valores sociais do trabalho (CF, art. 1º, IV), o pluralismo político (CF, art. 1º, V), a sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), o direito à livre manifestação do

**ADI 5537 MC / AL**

pensamento (CF, art. 5º, IV) e da atividade intelectual (CF, art. 5º, IX), o direito ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e ao seu preparo para o exercício da cidadania (CF, art. 205), a liberdade de ensinar e aprender (CF, art. 206, II), o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (CF, art. 206, IV), a valorização dos profissionais da educação escolar (CF, art. 206, V), a gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI), o padrão de qualidade social do ensino (CF, art. 206, VII) e a autonomia didático-científica das universidades (CF, art. 207).

3. Com base em tais argumentos e, ainda, nos prejuízos que a imediata aplicação da norma pode gerar à educação, aos alunos e aos professores, as postulantes requerem o deferimento de medida cautelar determinando a imediata suspensão dos efeitos da lei.

4. Apliquei o rito do artigo 10, §1º, da Lei 9.868/1999 e determinei a oitiva da Assembleia do Estado de Alagoas, do Exmo. Sr. Governador do Estado de Alagoas, do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

5. O Governador do Estado de Alagoas sustentou a inconstitucionalidade da Lei 7.800/2016, por tratar de matéria de iniciativa privativa pelo Chefe do Poder Executivo, bem como por estabelecer restrições excessivas à liberdade de ensino.

6. A Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas defendeu a validade da norma. Do ponto de vista formal, afirmou que o Estado dispõe de competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e ensino. No aspecto material, justificou a norma com base na necessidade de vedar a prática de doutrinação política e ideológica e quaisquer condutas, por parte do corpo docente ou da administração escolar, que imponham ou induzam os alunos a opiniões político-partidárias, religiosas e/ou filosóficas, de forma a proteger a sua liberdade de consciência.



**ADI 5537 MC / AL**

7. O Advogado-Geral da União manifestou-se, originalmente, pelo não conhecimento da ADI 5537, em razão da ilegitimidade ativa da requerente, que não congregaria em seu quadro um mínimo de três federações, bem como pela inexistência de poderes específicos para a impugnação da Lei 7.800/2016 em sede de ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, pronunciou-se pelo deferimento da medida cautelar, ao fundamento de que: (i) teria havido usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre educação (CF, arts. 22, XXIV, e 24, IX); e (ii) haveria colisão frontal entre a norma impugnada e o princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (CF, art. 206, III).

8. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE apresentou, nos autos da ADI 5537, procuração com poderes específicos para a sua propositura e o quadro de federações congregadas, superando os óbices processuais levantados pelo Advogado-Geral da União para o processamento da ação.

9. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo deferimento da liminar e pela procedência do pedido, por entender que: (i) houve vício de iniciativa por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas ao legislar sobre matéria de iniciativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, §1º, II, 'c' e 'e'), porque a norma impôs à Secretaria de Estado de Educação obrigações que modificaram suas atribuições e geraram impactos financeiros e orçamentários; (ii) houve usurpação de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, arts. 22, XXIV, e 24, IX); (iii) a norma impugnada afronta os princípios gerais editados pela União na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a liberdade constitucional de ensino, por suprimir a manifestação e discussão de tópicos inteiros da vida social.

ADI 5537 MC / AL

É o relatório.

**APRECIAÇÃO DO PEDIDO DE CAUTELAR**

12. Estão presentes, a meu ver, os requisitos de plausibilidade jurídica e de perigo na demora que recomendam o deferimento da cautelar para suspender os efeitos da Lei 7.800/2016 em sua integralidade. O perigo na demora é indiscutível, uma vez que a norma encontra-se em vigor, podendo ensejar a qualquer tempo a persecução disciplinar de professores.

13. A plausibilidade do direito invocado, por sua vez, envolverá o exame: (i) da competência legislativa da União para dispor sobre educação (CF, art. 22, XXIV, e art. 24, IX); (ii) da competência privativa da União para dispor sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988); (iii) da iniciativa privativa do Executivo para propor projeto de lei sobre regime jurídico de servidor público, bem como sobre organização e atribuições de órgãos do Poder Executivo (CF/1988, art. 61, §1º, II, “c” e “e” art. 63, I); (iv) do teor do direito à educação, tal como previsto na Constituição (CF/1988, arts. 205, 206 e 214); e (v) do respeito ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de adequação entre meios e fins (CF/1988, art. 5º, LIV, e 1º).

**I. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE EDUCAÇÃO (CF, ART. 22, XXIV, E ART. 24, IX)**

14. No que se refere ao poder de legislar sobre educação, a Constituição Federal estabelece: (i) a competência *privativa* da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/1988, art. 22, XXIV), bem como (ii) a competência *concorrente* da União e dos Estados para tratar dos demais temas relacionados à educação *que não se incluam no conceito de diretrizes e bases* (CF/1988, art. 24). Confirmam-se os pertinentes dispositivos constitucionais:



ADI 5537 MC / AL

Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:  
[...].

XXIV - **diretrizes e bases da educação nacional**;

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;

15. A Constituição explicita, ainda, como se dá a distribuição da competência legislativa concorrente, ao dispor:

Art. 24. [...].

§ 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. (Grifou-se).

16. Assim, *em matéria de diretrizes e bases da educação nacional, há competência normativa privativa da União*; ao passo que, *nos demais temas pertinentes à educação, haverá competência concorrente entre a União e os Estados*. No último caso, de competência concorrente, caberá à União dispor sobre as normas gerais aplicáveis à educação, ao passo que caberá aos Estados tão-somente complementar tais normas.[1]

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre

ADI 5537 MC / AL

**diretrizes e bases: competência para dispor sobre a liberdade de ensinar e sobre a promoção humanística do país (CF, ART. 22, XXIV)**

17. A competência privativa da União para dispor sobre as “diretrizes” da educação implica o poder de legislar, com exclusividade, sobre a “orientação” e o “direcionamento” que devem conduzir as ações em matéria de educação. Já o poder de tratar das “bases” da educação refere-se à regulação, em caráter privativo, sobre os “alicerces que [lhe] servem de apoio”, sobre os elementos que lhe dão sustentação e que conferem “coesão” à sua organização[2].

18. Portanto, legislar sobre diretrizes e bases significa dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação. Ocorre justamente que *a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias constituem diretrizes para a organização da educação impostas pela própria Constituição*. Assim, compete exclusivamente à União dispor a seu respeito. O Estado não pode sequer pretender complementar tal norma. Deve se abster de legislar sobre o assunto. Confira-se:

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; [...].  
(Grifou-se).

19. Do mesmo modo, não há dúvida de que a regulamentação do tipo de educação apto a gerar “o pleno desenvolvimento da pessoa” e a “promoção humanística do *país*” integra o conteúdo de “diretriz da educação *nacional*” e, portanto, constitui competência normativa privativa da União. É intuitivo, ainda, que a supressão de campos inteiros do saber da sala de aula desfavorece o pleno desenvolvimento da pessoa.

**ADI 5537 MC / AL**

20. Há, portanto, plausibilidade na alegação de violação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, uma vez que os Estados não detêm competência legislativa – nem mesmo concorrente – para dispor sobre *princípios que integram as diretrizes do sistema educacional*, como se infere do teor expresso do art. 22, XXIV, CF/1988. Mas não é só.

**2. Violação à competência legislativa concorrente entre União e Estados para legislar sobre educação: competência da União para estabelecer normas gerais (CF, art. 24, IX § 1º)**

21. Ainda que se reconhecesse que o Estado tem de competência para dispor sobre a liberdade de ensinar (o que não me parece ser o caso, como já exposto), o exercício de tal competência, por meio da norma impugnada, teria deixado de observar os limites determinados pela Constituição. É que, em matéria sujeita à competência legislativa concorrente, como já mencionado, cabe à União dispor sobre normas gerais, ao passo que cabe aos Estados dispor sobre questões residuais de interesse específico do ente da federação, desde que, ao tratar do tema, observe as normas gerais ditadas pela União.

22. Ora, a Lei 9.394/1996 (“Lei de Diretrizes e Bases de Educação”) – norma geral em matéria de educação – previu que a educação deve se inspirar “nos princípios da liberdade” e ter por finalidade “o pleno desenvolvimento do educando” e “seu preparo para o exercício da cidadania”. Determinou, ainda, que o ensino deve ser ministrado com respeito à “liberdade de aprender e ensinar”, ao “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas” e com “apreço à tolerância” (arts. 2º e 3º, II, III e IV).

23. A Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas, muito embora tenha reproduzido parte de tais preceitos, determinou que as escolas e



ADI 5537 MC / AL

seus professores atendessem ao *"princípio da neutralidade política e ideológica"*. A ideia de neutralidade política e ideológica da lei estadual é *antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias* e de concepções pedagógicas e à promoção da tolerância, tal como previstas na Lei de Diretrizes e Bases.

24. A imposição da neutralidade – se fosse verdadeiramente possível – impediria a afirmação de diferentes ideias e concepções políticas ou ideológicas sobre um mesmo fenômeno em sala de aula. A exigência de neutralidade política e ideológica implica, ademais, a *não tolerância de diferentes visões de mundo, ideologias e perspectivas políticas em sala*. Veja-se que a questão não escapou à percepção do Ministério da Educação, que observou, acerca desta exigência:

"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.**" (Grifou-se).

25. Na mesma linha, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação alertou para o fato de que o projeto de lei violava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, esclarecendo:

ADI 5537 MC / AL

"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**

ADI 5537 MC / AL

**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.**" (Grifou-se).

26. Desse modo, ainda que a questão atinente à liberdade de ensinar e ao pluralismo de ideias pudesse ser objeto da competência estadual concorrente para legislar, há plausibilidade na alegação de que o Estado, ao exercê-la, usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais, na medida em que, a pretexto de complementar as normas nacionais, estampadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, regulou a questão de forma conflitante com o que disse a LDB, em evidente violação a seus preceitos. Ora, a competência estadual para suplementar as normas gerais da União não abrange o poder de contrariá-las.

## **II. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, I)**

27. A lei alagoana determinou, ainda, em seu art. 2º, §2º, que as escolas confessionais cujas práticas forem orientadas por valores morais, religiosos ou ideológicos devem inserir no contrato de prestação de serviços educacionais informação a tal respeito e previu, expressamente, que a assinatura do pertinente contrato configura a autorização dos pais para tal, sendo, portanto, condição para a veiculação dos referidos conteúdos. Veja-se:

"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



**ADI 5537 MC / AL**

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.**" (Grifou-se).

28. Ocorre justamente que constitui competência privativa da União legislar sobre direito civil (CF/ 1988, art. 22, I), matéria que abrange as normas que disciplinam os contratos, tal como o faz o art. 2º, §2º, da Lei 7.800/2016. Há plausibilidade, portanto, na alegação de inconstitucionalidade do art. 2º, §2º, da Lei estadual 7.800/2015 também por este fundamento.

**III. VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO, SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 61, §1º, II, "C" E "E", E ART. 63, I)**

29. Como se nota, ademais, a norma, que foi produzida por iniciativa parlamentar[3], estabelece uma série de comportamentos a serem observados pelos professores da rede estadual de ensino e veda outros tantos, sob pena de serem processados e punidos disciplinarmente (art. 7º c/c arts. 1º, 2º e 3º). Interfere, portanto, com o regime jurídico dos servidores do Executivo, em desrespeito à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo para encaminhar projetos de lei sobre a matéria (CF/1988, art. 61, §1º, II, "c"), tal como reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal. Veja-se: ADI 2.300, rel. Min. Teori Zavascki; ADI 2.329,

ADI 5537 MC / AL

rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3.061, rel. Min. Ayres Britto.

30. Não bastasse isso, os arts. 5º e 6º da lei determinam que a Secretaria Estadual de Educação – órgão do Poder Executivo – realize cursos de ética do magistério para *professores, estudantes e responsáveis* e imputa a tal secretaria e, ainda, ao Conselho Estadual de Educação de Alagoas, a atribuição de fiscalizar o cumprimento da lei. Confirmam-se os dispositivos da lei alagoana:

“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.” (Grifou-se).

31. Assim, a lei alterou o regime jurídico aplicável a servidores públicos, dispôs sobre atribuições de órgão do Poder Executivo e criou obrigação – oferta de curso em favor de professores, alunos, pais e responsáveis – que implica aumento de gastos. Há, portanto, plausibilidade jurídica na alegação de violação ao art. 61, § 1º, “c” e “e”, ao art. 63, I, CF/1988 e, ainda, ao princípio da separação dos poderes.

ADI 5537 MC / AL

**IV. DESRESPEITO AO DIREITO À EDUCAÇÃO, COM O ALCANCE QUE LHE CONFERE A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

32. A educação assegurada pela Constituição de 1988, segundo seu texto expresso, é aquela capaz de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, a sua capacitação para a cidadania, a sua qualificação para o trabalho, bem como o desenvolvimento humanístico do país. Nesse sentido, os artigos 205 e 214 da Carta preveem:

“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**.” (Grifou-se)

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – **promoção humanística, científica e tecnológica do País.**
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”(Grifou-se).

33. A Constituição assegura, portanto, uma educação emancipadora, que habilite a pessoa para os mais diversos âmbitos da



**ADI 5537 MC / AL**

vida, como ser humano, como cidadão, como profissional. Com tal propósito, define as diretrizes que devem ser observadas pelo ensino, a fim de que tal objetivo seja alcançado, dentre elas a já mencionada (i) liberdade de aprender e de ensinar; (ii) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; (iii) a valorização dos profissionais da educação escolar. Confirma-se o teor do art. 206, II, III e V, CF/1988:

Art. 206. 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 o pensamento, a arte e o saber;**

III – **pluralismo de idéias 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.

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

34. No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo Adicional de São Salvador à Convenção Americana sobre Direitos Humanos reconhecem que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, à capacitação para a vida em sociedade e à tolerância e, portanto, fortalecer o pluralismo ideológico e as liberdades fundamentais. Veja-se:

ADI 5537 MC / AL

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992)

“Artigo 13. [...].

§ 1º. Os Estados-partes no 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 a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e **liberdades fundamentais**. Concordam ainda que a educação deverá **capacitar todas as pessoas a 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.” (Grifou-se).

Protocolo Adicional de São Salvador (Decreto nº 3.321/1999)

“Art. 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 **tornar todas as pessoas capazes de participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista** e de conseguir uma subsistência digna; bem como 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.

3. Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: [...].

**ADI 5537 MC / AL**

De acordo com a legislação interna dos Estados-Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação que deverá ser ministrada aos seus filhos, **desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima.**" (Grifou-se).

35. O próprio Protocolo Adicional de São Salvador, ao reconhecer o direito dos pais de escolher o tipo de educação que deverá ser ministrada a seus filhos, previsto no artigo 12, §4º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, condiciona tal direito à opção por uma educação *que esteja de acordo com os demais princípios contemplados no Protocolo* e que, por consequência, seja apta ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, à participação em uma sociedade democrática, à promoção do pluralismo ideológico e das liberdades fundamentais.

36. A toda evidência, os pais não podem pretender limitar o universo informacional de seus filhos ou impor à escola que não veicule qualquer conteúdo com o qual não estejam de acordo. Esse tipo de providência – expressa no art. 13, § 5º – significa impedir o acesso dos jovens a domínios inteiros da vida, em evidente violação ao pluralismo e ao seu direito de aprender. A educação é, justamente, o acúmulo e o processamento de informações, conhecimentos e ideias que proveem de pontos de vista distintos, experimentados em casa, no contato com amigos, com eventuais grupos religiosos, com movimentos sociais e, igualmente, na escola.

**1. Direito à educação e pluralismo de ideias**

37. Há uma evidente relação de causa e efeito entre o que pode dizer um professor em sala de aula, a exposição dos alunos aos mais diversos conteúdos e a aptidão da educação para promover o seu pleno desenvolvimento e a tolerância à diferença. Quanto maior é o contato do aluno com visões de mundo diferentes, mais amplo tende a ser o universo de ideias a partir do qual pode desenvolver uma visão crítica, e mais confortável tende a ser o trânsito em ambientes diferentes dos seus. É por



**ADI 5537 MC / AL**

isso que o pluralismo ideológico e a promoção dos valores da liberdade são assegurados na Constituição e em todas as normas internacionais antes mencionadas, sem que haja menção, em qualquer uma delas, à neutralidade como princípio diretivo.

38. A própria concepção de neutralidade é altamente questionável, tanto do ponto de vista da teoria do comportamento humano, quanto do ponto de vista da educação. Nenhum ser humano e, portanto, nenhum professor é uma “folha em branco”. Cada professor é produto de suas experiências de vida, das pessoas com quem interagiu, das ideias com as quais teve contato[4]. Em virtude disso, alguns professores têm mais afinidades com certas questões morais, filosóficas, históricas e econômicas; ao passo que outros se identificam com teorias diversas. Se todos somos – em ampla medida, como reconhecido pela psicologia – produto das nossas vivências pessoais, quem poderá proclamar sua visão de mundo plenamente neutra?[5] A própria concepção que inspira a ideia da “Escola Livre” – contemplada na Lei 7800/2016 – parte de preferências políticas e ideológicas. Foi o que observou Leandro Karnal a respeito do tema em questão:

“[...]. Então, como já desafiei algumas pessoas antes, me diga um fato histórico que não tenha opção política. Cortar a cabeça de Luís XVI, 21 de janeiro de 1793? Cortar a cabeça de Maria Antonieta, 16 outubro 1793? Vamos dizer ‘que pena, coitados dos reis’, ou vamos analisar como um processo de violência típico da revolução e assim por diante? **Não existe escola sem ideologia.** Seria muito bom que o professor não impusesse apenas uma ideologia e sempre abrisse caminho ao debate. Mas é uma crença fantasiosa, [...], de que a escola forma a cabeça das pessoas, e que esses jovens saiam líderes sindicais. Os jovens têm sua própria opinião: ouvem o professor, vão dizer que o professor é de tal partido. Os jovens não são massa de manobra, e os pais e professores sabem que eles têm sua própria opinião. **Toda opinião é política, inclusive a Escola sem Partido.** Eu gostaria de uma escola que suscitasse o debate,

ADI 5537 MC / AL

que colocasse para o aluno, no século XIX, um texto de Stuart Mill, falando do indivíduo e da liberdade do mercado, ao lado de um texto de Marx, e que o aluno debatesse os dois textos. Mas se o professor for militante de um partido de esquerda ou de centro? Também faz parte do processo. Isto não é ruim. **A demonização da política é a pior herança da ditadura militar, que além de matar seres humanos, ainda provocou na educação um dano que vai se arrastar por mais algumas décadas.**” (Grifou-se).

39. Está claro, portanto, que a neutralidade pretendida pela Lei alagoana colide frontalmente com o pluralismo de ideias, com o direito à educação com vistas à formação plena como ser humano, à preparação para o exercício da cidadania e à promoção da tolerância, valores afirmados pela Constituição e pelos tratados internacionais que regem a matéria.

## **2. Direito à educação e liberdade de ensinar**

40. A Lei 7.800/2016 traz, ainda, previsões de inspiração evidentemente cerceadora da liberdade de ensinar assegurada aos professores, que evidenciam o propósito de constranger e de perseguir aqueles que eventualmente sustentem visões que se afastam do padrão dominante, estabelecendo vedações – extremamente vagas – tais quais: (i) proibição de conduta por parte do professor que possa *induzir opinião* político-partidária, religiosa ou mesmo filosófica nos alunos (art. 2º); (ii) proibição de *manifestar-se de forma a motivar* os alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas (art. 3º, III); (iii) dever de tratar questões políticas, socioculturais e econômicas, “*de forma justa*”, “*com a mesma profundidade*”, abordando as principais teorias, opiniões e perspectivas a seu respeito, concorde ou não com elas (art. 3º, IV).

41. As aludidas proibições dirigidas aos professores são formuladas com a indicação expressa de que seu descumprimento ensejará punição disciplinar com base no Código de Ética Funcional dos

ADI 5537 MC / AL

Servidores Públicos e no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Estado de Alagoas (art. 7º).

42. Mais uma vez, está presente no aludido dispositivo a intenção de impor ao professor uma apresentação pretensamente neutra dos mais diversos pontos de vista – ideológicos, políticos, filosóficos – a respeito da matéria por ele ensinada, determinação que é inconsistente do ponto de vista acadêmico e evidentemente violadora da liberdade de ensinar. Confira-se, nesse sentido, o que diz Robert Post sobre o tema[6]:

**“[...] É evidente que qualquer pretensão de neutralidade política é inconsistente com princípios elementares da liberdade acadêmica.**

A pretensão de neutralidade política imporia ao professor a exposição de todos os lados de uma questão controvertida do ponto de vista político. No entanto, qualquer determinação nesse sentido seria incompatível com o respeito, por parte do professor, aos *standards* profissionais que regem a sua atividade. Basta considerar o caso do biólogo que ensina teoria da evolução. A teoria da evolução é controversa politicamente porque o significado literal da Bíblia é objeto de debate político. Pretender que o biólogo confira tempo igual a uma teoria de desenho inteligente (*theory of intelligent design*), somente porque pessoas leigas, engajadas politicamente, acreditam nessa teoria, é dizer que o professor, em nome da neutralidade política, deve apresentar como críveis ideias que a sua profissão reconhece como falsas. **A razão de ser da liberdade acadêmica é justamente proteger a convicção acadêmica deste tipo de controle político. A liberdade acadêmica obriga os professores a utilizarem critérios acadêmicos e não políticos para guiar sua atividade.**” (Grifou-se).

43. Justamente porque os conteúdos acadêmicos podem ser muito abrangentes e suscitar debates políticos, Post observa que a permanente preocupação do professor quanto às repercussões políticas



**ADI 5537 MC / AL**

de seu discurso em sala de aula e quanto à necessidade de apresentar visões opostas os levaria a deixar de tratar temas relevantes, a evitar determinados questionamentos e polêmicas, o que, por sua vez, suprimiria o debate e desencorajaria os alunos a abordar tais assuntos, comprometendo-se a liberdade de aprendizado e o desenvolvimento do pensamento crítico. Veja-se[7]:

“Porque os conteúdos acadêmicos abrangem todos os assuntos de interesse humano, as ideias dos professores podem se mostrar politicamente controvertidas em uma infinidade de maneiras. **A regra de neutralidade política imporá aos professores que permanecessem constantemente vigilantes a respeito das repercussões de ideias expressas em sala de aula; demandaria a apresentação de ‘pontos de vista alternativos’ ‘de modo justo’ sempre que uma ideia expressa em sala de aula pudesse gerar um certo grau de controvérsia política. É fácil verificar como esse tipo de norma suprimiria o debate e fragilizaria o objetivo de provocar nos estudantes o exercício de um pensamento independente.** É justamente em virtude desse objetivo que a liberdade de ensinar determina que os professores sejam livres para estruturar e discutir em sala de aula o material que acreditem ser pedagogicamente mais efetivo, desde que não doutrinem seus alunos ou violem standards de pertinência e competência pedagógica.” (Grifou-se).

44. A liberdade de ensinar é um mecanismo essencial para provocar o aluno e estimulá-lo a produzir seus próprios pontos de vista. Só pode ensinar a liberdade quem dispõe de liberdade. Só pode provocar o pensamento crítico, quem pode igualmente proferir um pensamento crítico. Para que a educação seja um instrumento de emancipação, é preciso ampliar o universo informacional e cultural do aluno, e não reduzi-lo, com a supressão de conteúdos políticos ou filosóficos, a pretexto de ser o estudante um ser “vulnerável”. ***O excesso de proteção não emancipa, o excesso de proteção infantiliza.***[8]

**ADI 5537 MC / AL**

45. Vale notar, ademais, que a norma impugnada expressa uma desconfiança com relação ao professor. Os professores têm um papel fundamental para o avanço da educação e são essenciais para a promoção dos valores tutelados pela Constituição. Não se pode esperar que uma educação adequada floresça em um ambiente acadêmico hostil, em que o docente se sente ameaçado e em risco por toda e qualquer opinião emitida em sala de aula. A lei impugnada, nesta medida, desatende igualmente ao mandamento constitucional de valorização do profissional da educação escolar (CF/1988, art. 206, V).

**V. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

46. Não se pretende, com as considerações acima, afirmar que, em nome da liberdade de ensinar, toda e qualquer conduta é permitida ao professor em sala de aula, inclusive o comportamento que cerceie e suprima o debate ou a manifestação de visões divergentes por parte dos próprios alunos.

47. Tampouco se pretende equiparar a liberdade acadêmica à liberdade de expressão. A liberdade acadêmica tem o propósito de proteger o avanço científico, por meio da proteção à liberdade de pesquisa, de publicação e de propagação de conteúdo dentro e fora da sala de aula. É assegurada, ainda, com o fim de permitir ao professor confrontar o aluno com diferentes concepções, provocar o debate, desenvolver seu juízo crítico. Tem relação com a expertise do professor, ainda que não se restrinja a ela, porque as fronteiras de cada disciplina são elas próprias bastante indefinidas. Tem o propósito de assegurar uma educação abrangente.

48. A liberdade de expressão, por sua vez, volta-se à preservação de valores existenciais, à livre circulação de ideias e ao adequado funcionamento do processo democrático. Não tem relação com

ADI 5537 MC / AL

expertise técnica, não tem compromisso com *standards* acadêmicos, mas com a condição de cidadão e com o direito de participar do debate público. No espaço público, todos somos iguais. Na sala de aula, o professor forma pessoas e avalia os alunos. São, portanto, direitos distintos, finalidades distintas, não necessariamente sujeitos aos mesmos limites.

49. Não há dúvida de que a liberdade de ensinar se submete à consecução dos fins para os quais foi instituída. Deve, por isso, observar os *standards* profissionais aplicáveis à disciplina ministrada pelo professor. Ensinar matemática ou física segue padrões distintos de ensinar história e geografia. Cada campo do saber tem seus limites e suas particularidades. Alguns podem trabalhar com maior objetividade do que outros. E o professor deve ser preparado para observar os *standards* mínimos da sua disciplina, para preservar o pluralismo quando pertinente, para não impor sua visão de mundo, para trabalhar com os questionamentos e as divergências dos estudantes. Preparar o professor envolve a formulação de políticas públicas adequadas – e não seu cerceamento e punição. Envolve, ainda, a definição de tais *standards* com clareza.[9]

50. A norma impugnada vale-se, contudo, de termos vagos e genéricos como direito à “educação moral livre de doutrinação política, religiosa e ideológica” (art. 1º, VII), vedação a “condutas que imponham ou induzam nos alunos opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas” (art. 2º), proibição a que o professor promova “propaganda religiosa, ideológica ou político-partidária” ou incite “seus alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas” (art. 3º, III).

51. Mas o que é *doutrinação*? O que configura a *imposição* de uma opinião? Qual é a conduta que caracteriza *propaganda* religiosa ou filosófica? Qual é o comportamento que configura *incitação* à participação em manifestações? Quais são os critérios éticos aplicáveis a cada

ADI 5537 MC / AL

disciplina, quais são os conteúdos mínimos de cada qual, e em que circunstâncias o professor os terá ultrapassado?

52. A lei não estabelece critérios mínimos para a delimitação de tais conceitos, e nem poderia, pois o Estado não dispõe de competência para legislar sobre a matéria. Trata-se, a toda evidência, de questão objeto da Lei de Diretrizes de Bases da Educação, matéria da competência privativa da União, como já observado.

53. O nível de generalidade com o que as muitas vedações previstas pela Lei 7.800/2016 foram formuladas gera um risco de *aplicação seletiva e parcial das normas (chilling effect)*[10], *por meio da qual será possível imputar todo tipo de infrações aos professores que não partilhem da visão dominante* em uma determinada escola ou que sejam menos simpáticos à sua direção. Como muito bem observado por Elie Wiesel: *“A neutralidade favorece o opressor, nunca a vítima. O silêncio encoraja o assédio, nunca o assediado”*. [11]

54. A norma é, assim, evidentemente inadequada para alcançar a suposta finalidade a que se destina: a promoção de educação sem “doutrinação” de qualquer ordem. É tão vaga e genérica que pode se prestar à finalidade inversa: a imposição ideológica e a perseguição dos que dela divergem. Portanto, a lei impugnada limita direitos e valores protegidos constitucionalmente sem necessariamente promover outros direitos de igual hierarquia. Trata-se, assim, de norma que viola o princípio constitucional da proporcionalidade (art. 5º, LIV e art. 1º), na vertente adequação, por não constituir instrumento apto à obtenção do fim que alega perseguir.

55. Também por essas razões, não tenho dúvidas quanto à plausibilidade da inconstitucionalidade integral da Lei 7.800/2016.

CONCLUSÃO



ADI 5537 MC / AL

56. Diante do exposto, defiro a liminar pleiteada para determinar a suspensão da integralidade da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas. Inclua-se em pauta para referendo do plenário.

Intime-se. Pulique-se.

Brasília, 21 de março de 2017.

**LUÍS ROBERTO BARROSO**  
**MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

---

NOTAS:

[1] - SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9. ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 274-275; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed., 2000. p. 178.

[2] - MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito educacional e educação no século XXI*. Brasília: Unesco, 1997. p. 91.

[3] - A norma é produto do Projeto de Lei Ordinária nº 69/2015, de autoria do Deputado Ricardo Nezinho.

Disponível em: <<http://www.al.al.leg.br/leis/legislacao-estadual>>.

[4] - [1] SCHLENKER, Barry R. Identity and Self Identification. In: *The self and social life*. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, 1985. p. 65-99.

[5] - FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos (1930-1936). In: *Obras completas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

[6] - FINKIN, Matthew W.; POST, Robert. *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2011, livre tradução.

[7] - FINKIN, Matthew W.; POST, Robert. *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom*. New Haven: Yale University

**ADI 5537 MC / AL**

Press, 2011, livre tradução.

[8] - V. RE 590.415, rel. Min. Luís Roberto Barroso, para considerações análogas, no que respeita ao excesso de tutela do trabalhador e à atrofia de suas capacidades cívicas.

[9] - V. sobre a diferenciação entre liberdade acadêmica e liberdade de expressão: FINKIN, Matthew W.; POST, Robert. *For the Common Good: Principles of American Academic Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2011.

[10] - SCHAUER, Frederick. Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect. College of William & Mary Law School Scholarship Repository. Disponível em: <<http://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2010&context=facpubs>>.

[11] - Frase extraída do discurso pronunciado por Elie Wiesel quando do recebimento do Prêmio Nobel da Paz, em dezembro de 1986, livre tradução. No original: *"We must take sides. Neutrality helps the oppressor, never the victim. Silence encourages the tormentor, never the tormented"*.

Disponível em: <<http://www.eliewieselfoundation.org/nobelprizespeech.aspx>>.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DA ESTANCIA BALNEÁRIA DE  
PRAIA GRANDE – SP

**JOÃO ALVES CORREA NETO**, Vereador nesta Câmara Municipal de Praia Grande, vem respeitosamente à Vossa Excelência, requerer que o parecer exarado no Processo n.º 182/17, Projeto de Lei n.º 059/17, que trata do Programa Escola Sem Partido, seja submetido à revisão pela Procuradora Pettrya Coelho S. Menezes, visando instruir o presente processo, antes que seja o mesmo submetido às Doutas Comissões.

Termos em que,

Pede deferimento.

Praia Grande, 19/10/2017.



**JOÃO ALVES CORREA NETO**

Vereador/autor do Projeto

19/10/2017



Dr. Fábio Cardoso Vinciguerra  
Procurador  
OAB/SP 224725



*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**À PROCURADORA**

**PETTRYA COELHO S. MENEZES**

Defiro o pedido do autor do Projeto, Vereador **JOÃO ALVES CORREA NETO**.

À revisão do parecer exarado pelo Procurador.

Após, às Doutas Comissões para demais deliberações.

Praia Grande, 19/10/2017.

  
**EDNALDO DOS SANTOS PASSOS**

**Presidente**





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**SENHOR PRESIDENTE**

**Referência:** Revisão do Parecer exarado sobre o Projeto de Lei que Institui no âmbito do sistema municipal de Ensino, o "Programa Escola sem Partido"

**Autoria:** Legislativo

**Relatório:**

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, a fim de que seja emitido parecer revisor a respeito do **PL 059/17** cuja autoria é do nobre Vereador João Alves Corrêa Neto. O referido projeto dispõe, em apertada síntese, sobre a instituição do Programa Escola sem partido no âmbito do sistema municipal de ensino.

**Análise Jurídica:**

Em que pese, a louvável iniciativa do nobre vereador, para salvaguardar os alunos de opiniões, concepções e ideologias disseminadas pelos seus respectivos professores, sob o aspecto jurídico, a tramitação está eivada de vício de inconstitucionalidade, conforme será explanado.

Preliminarmente, constata-se vício formal de competência, pois conforme dispõe a Carta Magna, em seu artigo 22, XXIV, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação, em outras palavras, o poder de legislar deve ser realizado com exclusividade, cabendo aos municípios, apenas suplementar a legislação federal nos demais temas pertinentes à educação.

No presente projeto, há conteúdo normativo que alberga normas educacionais principiológicas, extrapolando assim, a competência municipal, incidindo em violação das normas constitucionais.



## *Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*

### *Estado de São Paulo*

No mesmo diapasão, o projeto contraria princípios legais, políticos e pedagógicos que orientam a política educacional, se contrapondo à Lei de Diretrizes e Bases de Educação<sup>1</sup>, a qual determina que o ensino deve ser ministrado com respeito à liberdade de aprender e ensinar, ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Logo, a ideia de neutralidade política e ideológica é antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias, conforme previsto na Lei supramencionada.

Ademais, conforme explicitado no parecer exarado pelo Procurador, o Supremo já manifestou-se sobre o tema em voga, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537/2017, determinando, cautelarmente, a suspensão da Lei Estadual do Estado de Alagoas, a qual contém o mesmo objeto do presente projeto.

Há ainda, violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, pois o referido projeto em seu artigo 5º, prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais, matéria essa que abrange normas que disciplinam os contratos, sobre as quais o município não pode legislar.

Em derradeiro, existe ainda violação à iniciativa do executivo para dispor sobre regime jurídico de servidor público, pois o presente projeto, de iniciativa parlamentar, estabelece comportamentos a serem observados pelos professores da rede municipal de ensino, bem como vedações comportamentais, interferindo desta forma, em matéria de iniciativa do chefe do executivo.

Ante os fatos alegados, por vislumbrar vícios de inconstitucionalidade, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se contrariamente ao encaminhamento do presente projeto de Lei ao Plenário.

É o parecer, s.m.j.

Praia Grande, 20 de outubro de 2017.

  
**PETTRYA COELHO S. MENEZES**

---

<sup>1</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação –

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 ideias e de concepções pedagógicas;



**Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande**  
**Estado de São Paulo**

PROCESSO Nº 182/17

PROJETO DE LEI Nº 59/17

AUTOR: Vereador JOÃO ALVES CORREA NETO

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO e de EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E TURISMO

Relator: Vereador ROBERTO ANDRADE E SILVA

PARECER CONJUNTO

Senhor Presidente:

Às quinze horas e trinta minutos do dia vinte e quatro de outubro de dois mil e dezessete, na sala dos Srs. Vereadores, presentes todos os seus membros, reuniram-se os componentes das doulas Comissões de Justiça e Redação e de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, a fim de estudarem o presente projeto e ao final exarar o seguinte parecer:

Trata o presente processo de Projeto de Lei apresentado pelo Nobre Vereador JOÃO ALVES CORREA NETO, assim ementado: INSTITUI NO AMBITO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO, O PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO.

Sob o aspecto formal o projeto é INCONSTITUCIONAL.

Para se chegar à tal conclusão, valemo-nos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.537, que na data de 21 de março de 2017, determinou a suspensão da Lei n.º 7.800/2016 do Estado de Alagoas, com o mesmo tema do projeto de lei apresentado em Praia Grande, pelo Nobre Vereador.

O STF é a instância máxima do Poder Judiciário no que se refere à interpretação da Constituição Federal, atuando, entre outras, no controle de *constitucionalidade direta que permite o exercício independente e harmônico dos três poderes* (art.2º, CRFB/88).

As decisões do STF, portanto, ainda que em sede liminar, deve ser considerada quando sinaliza a importância do tema e nega validade a uma norma jurídica municipal ou estadual.

Segundo a orientação formulada pelo Pretório Excelso, o projeto em questão viola a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Com efeito, o artigo 22 da Constituição Federal é assaz clara ao dispor que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Indo mais adiante, a própria Constituição Federal tratou de esculpir no tema Educação, os princípios e diretrizes opostas ao projeto “Escola sem partido”. Vejamos:

**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 idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Segundo ainda o Supremo Tribunal Federal, as normas jurídicas com tema semelhante ao aqui estudado afronta dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na medida em que usurpa a competência da União e dos Estados para estabelecer normas gerais sobre o tema.

**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.

Isso significa que ao Município falece direito de legislar sobre o tema.

Além disso, o projeto invade a esfera de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, uma vez que prevê em seu artigo 5.º normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais.

Isso é o que está explicitado na Carta Magna sobre o assunto:

**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Com relação ao aspecto MATERIAL, o projeto também padece de inconstitucionalidade.

O STF assim se debruçou sobre o tema:

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

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).



6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).

Brasília, 21 de março de 2017.

LUÍS ROBERTO BARROSO

MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ante o exposto, considerando que o projeto possui vícios de inconstitucionalidade formal e material, estas Comissões analisantes são de parecer contrário à submissão do projeto ao Colendo Plenário, por encontrar óbices que inviabilizam sua aprovação.



MARCELINO SANTOS GOMES



SERGIO LUIZ SCHIANO DE SOUZA



ROBERTO ANDRADE E SILVA



EDUARDO RODRIGUES XAVIER



LEANDRO RODRIGUES CRUZ



JOÃO CORREIA NETO





*Câmara Municipal da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

Em 06 de Novembro de 2017.

Excelentíssimo Senhor  
Vereador **JOÃO ALVES CORREA NETO**  
N E S T A

Prezado Senhor:

Tem a presente a finalidade de encaminhar à Vossa Excelência, a inclusa cópia do **parecer contrário** exarado pelas Comissões de Justiça e Redação e de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, ao Projeto de Lei nº 59/2017, estando o mesmo arquivado, conforme determina o art. 64 do Regimento Interno.

Atenciosamente,

*Manoel Roberto do Carmo*  
Diretor Legislativo

