CONSULTORIA LEGISLATIVA
COORDENADORIA JURÍDICA LEGISLATIVA
PARECER JURÍDICO 229/2016

Interessado: VEREADOR ADILSON MARIANO.

Assunto: solicita exame e pronunciamento acerca de LEGALIDADE do Projeto de Lei Ordinária 221/2014 de Autoria da Vereadora Pastora Léia e que intenciona instituir o "Programa Escola sem Partido" no âmbito do sistema municipal de ensino.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROPOSIÇÃO COM OBJETO CONTRÁRIO À ORDEM CONSTITUCIONAL. INADMISSIBLIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À AUTONOMIA DA COMUNIDADE ESCOLAR E, POR CONSEQUÊNCIA, À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Vereador Adilson Mariano na forma do Memorando 22/2016, encaminhado a esta Coordenadoria Jurídica em 07 de julho de 2016, em que solicita manifestação a respeito da juridicidade do Projeto de Lei 221/2014 de Autoria da Vereadora Pastora Léia que dispõe sobre a instituição do "Programa Escola sem Partido" no âmbito do sistema de ensino do Município de Joinville.

De acordo com sua justificativa, a Proposição materializaria o intento de evitar a doutrinação política e ideológica em sala de aula, assim como evitar a oferta de uma educação que não esteja alinhada com as convicções morais dos próprios educandos ou de suas famílias.

Nesse sentido, o Projeto de Lei enumera princípios (Art. 1); institui proibição quanto à doutrinação político-ideológica e à veiculação de conteúdos que contrariam as convicções morais e religiosas dos estudantes ou de seus pais (Art. 2º); disciplina a atuação profissional dos professores (Art. 3º); impõe obrigação às instituições de ensino para que divulguem as normas do Programa (Art. 4), incumbe à Secretaria de Educação a realização de cursos de "ética do magistério" aos professores (Art. 5º) e impõe à Ouvidoria do Município que encaminhe reclamações correlatas à Secretaria de Educação (Art. 6º).

Quanto ao seu trâmite, elucida-se que, tal como suscitado no Memorando do Vereador Consulente, a Proposição de fato não foi instruída com estudo técnico deste órgão de consultoria jurídica legislativa. Ademais, o Projeto aguarda deliberação da Comissão de Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia e, quando da discussão no âmbito da Comissão de Legislação, Justiça e Redação (Parecer 456/2014), foi aprovada quanto à sua admissibilidade, mas alterada por emendas que lhe:

- Suprimiram o Art. 2º, o inciso V do Art. 3º e o Art. 5º;
- Alteraram a redação do § 1º do Art. 4º e do parágrafo único do Art. 6º

É breve o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. A INCONSTITUCIONALIDADE DO OBJETO DO PROJETO DE LEI E A INADMISSIBILIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO PARA SUA APROVAÇÃO

De acordo com a justificativa apresentada para o Projeto de Lei, o Programa Escola sem Partido tem como premissa o "fato público e notório de os professores e autores de livros didáticos se apropriarem dos espaços escolares para cooptarem estudantes para determinadas correntes políticas e ideológicas, em prejuízo das convicções morais e religiosas dos pais dos educandos".

Então, para evitar "a oferta de uma educação que contrarie tais convicções" e com o pretexto de defender princípios como o da Neutralidade Política, Ideológica e Religiosa do Estado; o Pluralismo de Ideias e a Liberdade de Consciência e de Crença, a proposta se presta a disciplinar a atuação docente, ao mesmo tempo que a submete a constante vigilância.

A nosso sentir, em que pese as elevadas considerações da justificativa, temos que tal motivação denuncia objeto[1] (por objeto, leia-se "resultado prático") contrário ao regime jurídico introduzido pela Constituição Federal, eis que tem como consequência jurídica a limitação da atividade docente em prejuízo da liberdade de cátedra constitucionalmente assegurada aos professores (Art. 206, II, CF/88), além da vulneração de outros postulados constitucionais.

[1] **Acerca do "objeto" de atos editados pelo Poder Público**, confira-se a seguinte situação que enseja nulidade de pleno de direito do ato: *"São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: ilegalidade do objeto"*. Por sua vez, *"a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo"*. Redação constante do Art. 2º, alínea c e parágrafo único, alínea c da Lei Federal 4.717/1967.

É bom esclarecer que a análise quanto ao objeto antecede a averiguação dos dispositivos do Projeto de Lei e a constatação quanto sua injuridicidade macula toda a Proposição, a despeito do conteúdo de suas normas.

Por exemplo, em analogia com doutrina de Direito Administrativo, os atos editados pelo Poder Público devem satisfazer cinco requisitos essenciais: (i) competência do agente, (ii) finalidade de interesse público, (iii) existência da motivação; (iv) legalidade do objeto e (v) formalidade adequada.

Respeitada as proporções e as respectivas particularidades, é de se ver que tais requisitos também condicionam a edição de atos judiciais e legislativos. Assim, seja a prolação de sentenças, seja a promulgação de leis, os atos do Estado subordinam-se ao princípio da Legalidade - viga mestra do Estado Democrático de Direito - e devem atender as formalidades legais para produzirem efeitos, além de ter seu objeto (resultado prático) devidamente alinhado com o ordenamento jurídico.

Além da impropriedade jurídica do objeto, há que se registrar ainda que o próprio processo legislativo para promulgação das normas do Projeto seria, em tese, inadmissível.

Basta lembrar, a Constituição Brasileira salvaguardou determinados núcleos normativos, de modo a impedir a atividade legislativa que intencionasse prejudica-los. Este fato criou o que a doutrina denomina de Cláusulas Pétreas.

Evidentemente, temos consciência de que o legislador constituinte se referiu ao processo legislativo para aprovação de Propostas de Emendas à Constituição e não o para de Projetos de Lei (Art. 60, § 4º, IV, CF/88). Contudo, sendo aquele processo legislativo o mais dificultoso, entendo que, por questão lógica e em razão do princípio da "Supremacia da Constituição", esta restrição também compreende o processo legislativo mais simples como o para aprovação das leis ordinárias e complementares (Precedentes do STF ADI 939, RTJ 151/755; ADI 1.946-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 29-4-1999, Plenário, DJ de 14-9-2001; MS 20.257/DF, Min. Moreira Alves, leading case, RTJ 99/1031; MS 20.452/DF, Min. Aldir Passarinho, RTJ 116/47).

Assim, da análise do "objeto" da Proposição ("limitação da atividade docente em prejuízo da liberdade de cátedra", Art. 206, II, CF/88) se verifica que o Projeto de Lei tende a contrariar as seguintes Cláusulas Pétreas:

- **Direitos e Garantias Individuais**

  - A livre manifestação do pensamento (Art. 5º, IV) de que decorre a liberdade de cátedra expressa no inciso II do Art. 206 (*"liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber")*

- A livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (Art. 5º, IX) de que é corolário a garantia de pluralidade de ideias e concepções pedagógicas no ambiente escolar (Art. 206, III).

- **Direitos Sociais Fundamentais**

- O próprio direito à educação, no que toca a possibilidade de prejudicar a ampla aprendizagem dos educandos e a confusão entre educação escolar e a que é fornecida pela família (Art. 6º, Art. 205 e Art. 206, II)

- **Objetivos Fundamentais da República**

- Construção de uma sociedade livre, justa e igualitária (Art. 3º, I)

- Promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, IV).

2.2. A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS NORMAS DO PROJETO: OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES POR DESRESPEITO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO

Conforme o exposto, para alcançar seus objetivos, o Projeto de Lei se propõe a disciplinar atividade docente. No Art. 3º e Art. 4º da Proposição, por exemplo, estabelece uma série de deveres que os professores e a escola devem observar no exercício de suas funções.

Porém, malgrado as boas intenções quanto à "preocupação com contaminações político-ideológica das escolas brasileiras", importa registrar que a interferência do Poder Legislativo em questões pontuais de rotina, metodologia e concepções pedagógicas, prejudica a autonomia administrativa que o próprio legislador quis conferir aos estabelecimentos de ensino, por meio da cristalização do festejado princípio da Gestão Democrática do Ensino (Art. 206, VI, CF/88) e da Autonomia Pedagógica, Administrativa e Financeira das unidades escolares de educação básica (Art. 15, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Art. 9º, III da Lei Municipal 5.629/06).

Ora, observadas as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Ministério da Educação (no caso específico da educação infantil, as diretrizes da Resolução nº 05/09), cabe aos próprios estabelecimentos de ensino elegerem as práticas pedagógicas que embasarão suas atividades.

Nisso não há espaço para produção legisferante, pois a atuação do Estado se dá apenas a nível administrativo; dito de outra forma: há Reserva de Administração em relação ao assunto e seu desrespeito também implica ofensa ao Princípio da Independência e Separação das Funções do Estado (Art. 2º, CF/88).

Portanto, cabe apenas aos profissionais da educação, a comunidade escolar e local e aos conselhos escolares, a definição do Plano de Desenvolvimento Escolar e o Projeto Político Pedagógico; documentos, estes sim, que estabelecerão a diretrizes da atividade docente.

Sobre o desrespeito ao Princípio da Reserva da Administração pelo Poder Legislativo já se manifestou o respeitável Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

> STF, Pleno, MC na ADI nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001.
> O princípio constitucional da reserva de administração **impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.
> **(Grifo nosso)**

3. CONCLUSÃO

Feitas todas estas considerações, entendo que o Projeto de Lei 221/2014 possui vícios de INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, seja por que possui objeto incompatível com as normas do Art. 3º, incisos I e IV; Art. 5º, incisos IV e IX; Art. 6º; Art. 205; Art. 206, II, III; Art. 60, § 4º, IV, todos da Constituição Federal, seja por que seu conteúdo afronta o Art. 2º, o Art. 206, inciso VI da Constituição Federal, o Art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Art. 9º, inciso III da Lei de Diretrizes do Sistema Municipal de Educação.

É o parecer.

Joinville/SC, 27 de julho de 2016.

Denilson Rocha de Oliveira
Consultor Jurídico