



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 245.019/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ações diretas de inconstitucionalidade 5.537/AL e 5.580/AL

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

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

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

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

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

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

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

5. Parecer por procedência do pedido.

1. RELATÓRIO

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

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

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

I – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;

II – pluralismo de ideias no âmbito acadêmico;

III – liberdade de aprender, como projeção específica, no campo da educação, da liberdade de consciência;

IV – liberdade de crença;

V – reconhecimento da vulnerabilidade do educando como parte mais fraca na relação de aprendizado;

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

VII – direito dos pais a que seus filhos menores recebam a educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica;

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

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

§ 2º As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO I

ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES EM SENTIDO ESTRITO

DEVERES DO PROFESSOR

I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;

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

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

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

V – O Professor deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis.

ANEXO II

ESCOLAS CONFSSIONAIS

DEVERES DO PROFESSOR

I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;

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

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

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

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

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

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana;

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

V – o pluralismo político.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É o relatório.

2. PRELIMINARES

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

As preliminares devem ser afastadas.

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

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

Dessa maneira, não há óbice ao conhecimento da ação.

3. MÉRITO⁵

3.1. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

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

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

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

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

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

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

II – disponham sobre: [...]

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

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

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

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

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

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

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

3. Ação julgada procedente.⁶

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

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

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

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

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

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

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

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CON-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

[...]

Art. 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.

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

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

3.2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

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

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

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

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

Art. 3º [...]

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX – garantia de padrão de qualidade;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

§ 2º As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, **deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18 “Artigo 13

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

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

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

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

19 “Artigo 12 [...]”

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

20 Ver nota 18.

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

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

Artigo 13 – Direito à educação

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Liberdade acadêmica e autonomia das instituições

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

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

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

22 No original (disponível em: < <http://zip.net/bdtt1N> > ou < <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW+KyH+nXprasyMzd2e8mx4cYID1VMUKXaG3Jw9bomilLKS84HB8c9nIHQ9mUemvt0CxbbfDffO2m9g5qE0ChQkVmKOsZYsRIY5Zmhy5rwH6R> >; acesso em 12 out. 2016):

“Libertad académica y autonomía de las instituciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²³ Dispositivo transcrito na p. 15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. DESPROPORCIONALIDADE E IRRAZOABILIDADE DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA NORMA QUESTIONADA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

Entre as proibições funcionais, destaca-se:

Art. 5º É vedado ao servidor público:

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

[...]

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

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

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

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

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

4. CONCLUSÃO

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

Brasília (DF), 19 de outubro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/RRB/AMO-Par.PGR/WS/2.265/2016

FDC



PGR-00265679/2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

OFÍCIO Nº 618 /2016/PFDC/MPF

Brasília, 15 de setembro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
WELLINGTON CABRAL SARAIVA
Procurador Regional da República
Coordenador da Assessoria Jurídica Constitucional da Procuradoria Geral da República

Assunto: ADIs 5537 e 5580

Senhor Coordenador,

Cumprimentando-o, encaminho nota técnica produzida pelo grupo de trabalho “Direitos Sexuais e Reprodutivos”, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para servir eventualmente de subsídio ao parecer a ser exarado pelo Procurador-Geral da República nos autos das ações diretas de inconstitucionalidade acima identificadas.

Atenciosamente,

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nota Técnica nº 04/2016/PFDC, de 15 de setembro de 2016
GT Direitos Sexuais e Reprodutivos da PFDC

Assunto: ADIs 5537 e 5580 – Lei nº 7800/2016, do Estado de Alagoas – Institui no âmbito do sistema estadual de ensino o programa “Escola Livre” – Inconstitucionalidade formal e material do ato normativo.

SUMÁRIO

I. SÍNTESE DAS ADIs PROPOSTAS

II. TEXTO DA LEI IMPUGNADA

III. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA SOB O ASPECTO FORMAL

III.1 Vício formal de origem do processo legislativo

III.2 Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), a competência concorrente (art. 24, XXIV) e relações contratuais privadas (art. 22, I)

IV. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA SOB O ASPECTO MATERIAL

IV.1 Identificação do propósito da norma impugnada

IV.2 Ilícitude do propósito perseguido

IV.3 Ilícitude do meio empregado

IV.4 Inadequação do meio empregado para tutelar o bem jurídico constitucional invocado

IV.5 O ensino religioso no estado laico

V. CONCLUSÃO

I. SÍNTESE DAS ADIs PROPOSTAS

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE ajuizaram, respectivamente, as ADIs de números 5537 e 5580, ambas impugnando a Lei nº 7800, de 05 de maio de 2016, do Estado de Alagoas, que “institui no âmbito do sistema estadual de ensino o programa “Escola Livre”.

Na ADI 5537, alega a Autora, em breve síntese, que:

- a) a Assembleia Legislativa de Alagoas aprovou projeto de lei por intermédio do qual institui naquele Estado o programa “Escola Livre”;
- b) referido projeto foi objeto de veto por parte do chefe do Poder Executivo, sob o argumento de que “a proposta em análise impõe ao Executivo e à iniciativa privada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

a reformulação do Sistema Estadual de Ensino, com a criação de novas diretrizes para a atuação dos professores em sala de aula, bem como interfere nas atribuições regulares da Secretaria de Estado da Educação, criando obrigações antes não previstas”;

c) ainda segundo as razões do veto, o projeto impõe restrições à ampla liberdade de ensino, “de tal modo que ficariam os professores proibidos, desproporcionalmente, de tecerem quaisquer considerações de ordem política, religiosa ou ideológica, as quais estejam relacionadas às suas convicções”. “Com efeito, a partir do momento que se proíbe o professor de tecer qualquer consideração de natureza filosófica, política e ideológica, sem qualquer parâmetro adequado, acaba-se por tolher o amplo espectro de atuação do profissional da educação, ao tempo em que, muitas vezes, impede que o aluno tenha contato com universos outros necessários à formação de sua adequada convicção e compreensão de mundo”;

d) a lei impugnada contraria os seguintes artigos constitucionais: art. 1º, incisos II, III, IV e V; art. 3º, inciso I; art. 5º, incisos IV e IX; art. 205; art. 206, incisos II, IV, V, VI e VII; além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos com estatuto supralegal por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição;

e) há, no país, outras iniciativas similares em todos os níveis federativos, inclusive no Congresso Nacional;

f) “Para que a aprendizagem cumpra a sua infatigável missão de fazer o ser humano criador, agente e paciente de sua própria criação, a sua essência, que é a liberdade e aprender e ensinar, não se pode impor armaduras e travas”;

g) A escola é o “reduto maior do debate de ideias e de concepções, enfim, da pluralidade”;

h) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9.934/96) estabelece que o projeto pedagógico de cada estabelecimento de ensino será definido democraticamente pela comunidade escolar, observadas as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal e a base nacional comum;

Por sua vez, na ADI 5580, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE acrescenta os seguintes fundamentos à impugnação da norma:

a) vício formal de iniciativa legislativa, considerando a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a propositura de projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa no âmbito do Estado (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição brasileira);

b) o emprego, no texto legal, de termos vagos e imprecisos como “prática de doutrinação política e ideológica” ou “condutas que imponham ou induzam aos alunos (*sic*) opiniões político-partidárias, religiosa (*sic*) ou filosófica (*sic*)”;

c) inexistência de neutralidade no âmbito da ciência ou da educação;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- d) o conteúdo da Lei impugnada restringe de forma desproporcional a liberdade de ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 205, inciso II, da Constituição), colocando, ainda, os profissionais da educação em posição delicada “ante as diversas interpretações e falhas humanas de terceiros, que terão direito de abrir processos e exigir punições em caso de ausência dessa ‘neutralidade’ ou da suposta ‘prática de doutrinação’ ou ‘induzimento’”;
- e) eventuais restrições a direitos fundamentais não podem ser impostas mediante o emprego de termos abertos ou indeterminados, sob pena de arbítrio e ofensa ao devido processo legal substantivo (princípio da proporcionalidade);
- f) a Lei impugnada pode levar a um sério comprometimento dos trabalhos escolares, dos grupos de pesquisa nas universidades, das análises científicas e das demais pesquisas no âmbito do sistema de ensino, uma vez que deixará ao alvedrio do denunciante e da autoridade responsável em aplicar a punição escolher quais são os conteúdos que podem estar passíveis de restrição, uma vez que a lei não o fez;
- g) é salutar que os pais acompanhem a educação escolar de seus filhos, mas não é lícito que seus postulados morais e religiosos tenham interferência decisiva na autonomia didático-escolar dos estabelecimentos de ensino. Nesse sentido, o art. 12, inciso I, da LDB conferiu aos estabelecimentos de ensino a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, não se referindo a qualquer interferência dos pais dos alunos nessa esfera de atribuição, razão pela qual não poderia uma norma estadual ou municipal enfraquecer essa autonomia dos estabelecimentos de ensino. Outorgar direito individual a cada pai para exigir educação moral na escola pode, assim, resultar em mais complicações para o âmbito escolar, ante às múltiplas interpretações que cada ser humano possui a respeito da moral;
- h) “não se pode permitir que crenças populares, senso comum, dogmas religiosos e emoções político-partidárias interfiram no progresso da pesquisa científica e no debate plural a ser afluído em sala de aula”;
- i) os Estados federados não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, tais como as mantidas entre as escolas particulares e os responsáveis pelo aluno, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, inciso I, da Constituição);
- j) compete à União legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição);
- k) no âmbito da competência legislativa concorrente, cabe aos Estados apenas suplementar as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição) para atender às peculiaridades locais, não sendo lícito à norma impugnada contrariar as disposições gerais estabelecidas na LDB;
- l) ao não distinguir o nível de ensino a que se aplica, a Lei também contraria a autonomia didático-científica e administrativa das instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público estadual e municipal em Alagoas (art. 207 da Constituição).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II. TEXTO DA LEI IMPUGNADA

A Lei Estadual 7800/16 possui a seguinte redação:

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

I – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;

II – pluralismo de ideias no âmbito acadêmico;

III – liberdade de aprender, como projeção específica, no campo da educação, da liberdade de consciência;

IV – liberdade de crença;

V – reconhecimento da vulnerabilidade do educando como parte mais fraca na relação de aprendizado;

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

VII – direito dos pais a que seus filhos menores recebam a educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica;

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

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

§2º *As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.*

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 8º- *Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

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

“ANEXO I – ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES EM SENTIDO ESTRITO

DEVERES DO PROFESSOR

I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

V – O Professor deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis.

ANEXO II – ESCOLAS CONFSSIONAIS

DEVERES DO PROFESSOR

I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;

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

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

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

O projeto aprovado na Assembleia alagoana foi objeto de **VETO integral por parte do Governador do Estado**, nos seguintes termos:

"A proposta em análise impõe ao Executivo e à iniciativa privada a reformulação do Sistema Estadual de Ensino, com a criação de novas diretrizes para a atuação dos professores em sala de aula, bem como interfere nas atribuições regulares da Secretaria de Estado da Educação, criando obrigações antes não previstas.

Assim, a proposição legislativa estabelece ingerência na base da política educacional do Estado de Alagoas, com consequente dispêndio pecuniário, tendo em vista os custos imprescindíveis à concretização dos enunciados normativos. Como exemplo, para a implementação da norma é imperioso que a administração estadual movimente aparato bastante, a fim de realizar cursos específicos de ética para os educadores e para a sociedade civil.

Desta feita, o Poder Legislativo incorreu em vício de iniciativa, vez que tratou de matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que firma programa governamental educacional, demandando custos operacionais diretos do Estado.

Por outro lado, o modelo legislativo proposto também padece de inconstitucionalidade material, tendo em vista que colide frontalmente com as normas extraídas do art. 206 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

(...)

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

(...)

Compulsando os enunciados normativos do Projeto de Lei em testilha, mormente os artigos 2º e 3º, verifica-se que são impostas restrições à ampla liberdade de ensino, de tal modo que ficam os professores proibidos, desproporcionalmente, de tecerem quaisquer consideração de ordem política, religiosa ou ideológica, as quais estejam relacionadas às suas convicções.

Com efeito, a partir do momento que se proíbe o professor de tecer qualquer consideração de natureza filosófica, política e ideológica, sem qualquer parâmetro adequado, acaba-se por tolher o amplo espectro de atuação do profissional da educação, ao tempo em que, muitas vezes, impede que o aluno tenha contato com universos outros necessários à formação de sua adequada convicção e compreensão de mundo.

Não se está a dizer, por óbvio, que se perfaz possível a imposição de concepção pedagógica/ideológica de certo governo, mas é imprescindível preservar a viabilidade de contato do anulo com o plexo de ideias subjacente à realidade fática. Da forma como foram redigidos os enunciados normativos, restringe-se o modo de atuação dos professores, a ponto de impedi-los de tecer comentários inerentes aos mais variados campos de construção do saber.

No mesmo sentido, há de se salientar que há uma contradição interna no próprio diploma, tendo em vista que, a despeito de fazer alusão à variabilidade de ideias, no âmbito acadêmico, cerceia condutas dos professores, quando da exposição de certos conteúdos.

Ressalte-se que os currículos das instituições de ensino estaduais estão devidamente esquadrihados, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e com os demais atos normativos específicos, de tal sorte que os profissionais da área têm claras as balizas de seu exercício profissional.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar totalmente o Projeto de Lei nº 69/2015, por inconstitucionalidade formal e material."

III. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA SOB O ASPECTO FORMAL

III.1 Vício formal de origem do processo legislativo.

Verifica-se que projeto de Lei 69/2015 que instituiu no âmbito do sistema estadual de ensino do estado de Alagoas o Programa "Escola Livre", que deu origem à Lei nº 7.800, de 05



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de maio de 2016 do Estado de Alagoas, é de autoria do Deputado Estadual Ricardo Nezinho, ou seja, do Poder Legislativo.

Conforme documentação acostada aos autos, o referido projeto de lei recebeu parecer desfavorável da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas e da Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas, o que acarretou o veto total do texto pelo Governador. Contudo, apesar da argumentação apresentada, a Assembleia Legislativa deliberou pela rejeição do veto integral ao Projeto de Lei nº 69/2015, que se tornou a Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas.

A Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas impõe ao Poder Executivo Estadual, em especial, à Secretaria de Estado de Educação, obrigações específicas, que terão inclusive impacto orçamentário. Neste aspecto, são relevantes os seguintes artigos:

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

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

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

Por outro lado, a referida legislação alterou o estatuto dos servidores públicos estaduais, ao impor deveres cujo descumprimento sujeita professores da rede de ensino pública do Estado de Alagoas a punições, conforme artigos e anexo abaixo transcritos:

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

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

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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

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

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

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

(...)

Art. 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.

(...)

ANEXO I – ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES EM SENTIDO ESTRITO

DEVERES DO PROFESSOR

I – O Professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-partidária;

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

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

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

V – O Professor deverá abster-se de introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis.”

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem no texto da Constituição os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo, objeto da Lei ora analisada.

É pacífica a jurisprudência no sentido de que as regras básicas do processo legislativo federal são de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes conforme os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999, ADI 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa.

Assim, resta evidente que os artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e anexo 1 da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas, de iniciativa do Poder Legislativo, devem ser considerados inconstitucionais, por ofensa ao artigo 61, §1º, inciso II, alíneas “b” e “c” da Constituição Federal, na medida em que preveem normas de organização administrativa e dos serviços públicos da administração do Estado de Alagoas, bem como dispõe sobre os servidores públicos do Estado de Alagoas e seu regime jurídico.

Em situação semelhante o STF tomou a seguinte posição:

“A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.”

Não bastasse isso, o projeto de lei tampouco contou com a sanção do Governador. Ainda que tivesse havido a sanção, porém, não estaria convalidado o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa” (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

III.2 Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), a competência concorrente (art. 24, XXIV) e relações contratuais privadas (art. 22, I)

Alegam os proponentes das ADI 5537 e 5580 que a Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas: a) fere a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do artigo 22, XXIV; b) fere a competência concorrente da União e dos entes estaduais e do Distrito Federal para legislar sobre educação, conforme estabelecido no artigo 24, IX, da Constituição da República; c) estabelece normas de direito civil usurpando a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, estabelecido no artigo 22, inciso I da Constituição Federal de 1988.

De fato, a Lei nº 9.394/96 (LDB) estabeleceu as diretrizes e base da educação nacional, fixando os seguintes princípios:

- “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;*
 - III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;*
 - IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;*
 - V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*
 - VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;*
 - VII - valorização do profissional da educação escolar;*
 - VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;*
 - IX - garantia de padrão de qualidade;*
 - X - valorização da experiência extra-escolar;*
 - XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.*
 - XII - consideração com a diversidade étnico-racial”. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)*

Por outro lado, a Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 que instituiu, no âmbito do sistema estadual de ensino de Alagoas, o programa “Escola Livre”, prevê princípios não coincidentes com a LDB, conforme se depreende da leitura do texto abaixo transcrito:

- “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;*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- 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.” (grifo nosso)*

O estabelecimento de princípios que regem o ensino é em sua essência norma geral e tais princípios já estão definidos na LDB. Daí porque não caberia ao Poder Legislativo do Estado de Alagoas inovar no ordenamento jurídico e prever normas, em certo ponto, antagônicas à Lei Nacional.

A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, dentre eles ADI 1.399, rel. min. Maurício Corrêa, ADI 3.669, rel. min. Cármen Lúcia.

Ademais, a LDB também estabelece normas gerais acerca do ensino religioso no Brasil nos seguintes termos:

“Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.” (Redação dada pela Lei nº 9.475, de 22.7.1997)

Todavia, a Lei nº 7.800/2016 do Estado de Alagoas prevê obrigação não constante da LDB ao exigir expressa autorização dos pais ou responsáveis para a frequência dos alunos às aulas facultativas, dentre elas, as de ensino religioso, de acordo com excerto que se colaciona:

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Destaque-se que, conforme posição do STF a competência concorrente entre a União e os entes estaduais e Distrito Federal para legislar sobre educação é complementada pela regra do art. 22, XXIV, da Constituição da República, que enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a decidido na ADI 3.669, rel. min. Cármen Lúcia.

Mas o que seria singularidades? O STF enfrentando essa questão pontuou que:

“A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, LX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escolas colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino.”
(ADI 4.060, rel. min. Luiz Fux)

Assim, verifica-se que a possibilidade de suplementação pelo Estado da legislação federal no tocante à educação não abrange a possibilidade destes legislarem em sentido contrário à legislação federal em vigor. A competência legislativa plena só poderá ser exercida pelos Estados na ausência de legislação federal.

Além do mais, no tocante às escolas confessionais, a legislação impugnada prevê regras de direito civil, especificamente, sobre contrato, como se depreende da leitura do excerto abaixo:

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

§2º As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Sobre a matéria, entende o STF que, por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I) (ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, j. 13-8-2014, P, DJE de 25-8-2014). Também já decidiu que lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco) possui vício formal por usurpar competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedentes: ADI 1.595-MC/SP, ADI 1.646, rel. min. Gilmar Mendes, ADI 1.595, rel. min. Eros Grau.

Especificamente em relação a contratos escolares já decidiu o seguinte:

“Mensalidades escolares. Fixação da data de vencimento. Matéria de direito contratual. (...) Nos termos do art. 22, I, da CB, compete à União legislar sobre Direito Civil.” (ADI 1.007, rel. min. Eros Grau)

Neste aspecto, patente, portanto, que o artigo 1º e artigo 2º §1º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas são inconstitucionais por ferirem a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do artigo 22, XXIV; ademais se excede no tocante à competência concorrente da União e dos entes estaduais e do Distrito Federal para legislar sobre educação, conforme estabelecido no artigo 24, IX, da Constituição da República. Ademais, o parágrafo segundo do artigo 2º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas, ao estabelecer normas de direito civil, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, estabelecida no artigo 22, inciso I da Constituição Federal de 1988, devendo ter sua inconstitucionalidade reconhecida.

IV. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA SOB O ASPECTO MATERIAL

Passamos, agora, à análise da constitucionalidade da lei impugnada na perspectiva dos **limites materiais** à competência constitucional atribuída ao legislador ordinário para restringir a área de proteção de direitos fundamentais.

IV.1 Identificação do propósito da norma impugnada.

Como se extrai da leitura do texto impugnado (mais especificamente de seus artigos 2º e 3º e anexos I e II), a norma estadual alagoana pretende regular o exercício das liberdades públicas em âmbito escolar, por intermédio de proibições ("não fazer") dirigidas a "professores", "corpo docente" e "administração escolar", acompanhadas (art. 7º) da ameaça da imposição das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sanções disciplinares previstas no Código de Ética Funcional dos Servidores Públicos e no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civil do Estado de Alagoas, em caso de descumprimento.

Segundo o deputado estadual Ricardo Nezinho, autor da iniciativa que redundou na Lei 7.800/16, a norma visa a *"prevenir a prática da doutrinação política e ideológica nas escolas, e a usurpação do direito dos pais a que seus filhos menores recebam educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções"*. De acordo com o parlamentar, *"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"*.

Ainda de acordo com a justificativa que acompanha o projeto de lei aprovado, *"a liberdade de consciência, garantida pelo art. 5º, VI, da Constituição Federal, confere ao estudante o direito de não ser doutrinado por seus professores" e o dever correlato destes a "não utilizar da disciplina como instrumento de cooptação político-partidária ou ideológica". "É evidente que a liberdade de aprender e a liberdade de consciência restarão violadas se o professor puder se aproveitar de sua audiência (literalmente) cativa para promover em sala de aula suas próprias concepções políticas, ideológicas ou morais"*, afirma o parlamentar.

O projeto ainda registra que *"cabe aos pais decidir o que seus filhos devem aprender em matéria de moral, [sendo que] nem o governo, nem a escola, nem os professores tem o direito de usar das disciplinas obrigatórias - aquelas disciplinas que o aluno é obrigado a frequentar sob pena de ser reprovado - para tratar de conteúdos morais que não tenham sido previamente aprovados pelos pais dos alunos"*.

O parlamentar autor da iniciativa não esclarece, na justificativa do projeto, quais "correntes políticas e ideológicas" e quais "condutas morais sexuais" vem sendo objeto de "doutrinação" por parte do corpo docente do Estado de Alagoas. De qualquer modo, convém registrar que a Lei impugnada não se limita a regular o tempo, lugar ou modo de expressão no ambiente escolar, ou seja, a forma da expressão (o que a tradição jurídica norte-americana denomina de "regulação neutra quanto ao conteúdo"). Ainda que a Lei em questão não faça distinção entre ideologias, proibindo "qualquer tipo de corrente específica de religião, ideologia ou político-partidária" (art. 3º, I), *não há dúvida de que a norma impugnada restringe o conteúdo da liberdade constitucional de ensino, na medida em que suprime a manifestação ou discussão de tópicos inteiros da vida social ao, por exemplo, proibir o docente de "introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis"*.

Conclui-se, a partir desta leitura, que os alegados direitos fundamentais postos em questão pela Lei estadual impugnada seriam: a) a liberdade de ensino, como dimensão específica da liberdade de manifestação do pensamento do corpo docente de Alagoas (art. 5, incisos IV e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IX c.c. o art. 206 da Constituição); b) o **direito fundamental à educação** (art. 6 c.c. os arts. 205 a 214 da Constituição); c) a **liberdade de consciência e crença de estudantes**, definida, no projeto, como o "direito de não ser doutrinado por seus professores" e o dever correlato destes a "não utilizar da disciplina como instrumento de cooptação político-partidária ou ideológica" (art. 5, inciso VI, da Constituição); d) o "**direito dos pais** a que seus filhos menores recebam educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções".

IV.1.a Direito fundamental à educação voltada ao exercício da cidadania e ao respeito às diferenças

A jusfundamentalidade do direito à educação foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE PROFESSORES. UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. ARTS. 205, 208, IV E 211, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental[...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 594018 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 23/06/2009, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-11 PP-02360 RTJ VOL-00211-01 PP-00564 RMP n. 43, 2012, p. 217-225).

O direito fundamental à educação pode ser denominado naquilo que Robert Alexy chama de "direito fundamental como um todo", ou seja, um direito ao qual são associadas um



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

conjunto de posições/direitos jusfundamentais de diferentes espécies, tanto direitos prestacionais como direitos de defesa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta quanto ao reconhecimento da dimensão prestacional do direito à educação, mas evidentemente que o direito à educação não se restringe a mera oferta de serviços de educação. A Constituição Federal, nos artigos 205 e 206, estabelece, de modo claro, os objetivos e os princípios da educação.

Esses objetivos e princípios integram o conteúdo do direito fundamental à educação “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da CF/88). Como afirma Marcos Augusto Maliska, o papel da educação deve ser compreendido com base em sua inserção em um Estado Constitucional: “É a partir da educação que as opções constantes da Constituição são internalizadas e reproduzidas nas práticas sociais. Não se tem uma sociedade tolerante, com senso de responsabilidade social e ambiental, se no processo de formação das pessoas...Portanto, a nossa democracia depende não apenas de uma universalização do acesso à Educação, mas também de uma Educação que crie as bases para uma sociedade democrática, que respeite a diversidade, que reproduza as opções da Constituição constantes de seu preâmbulo e de seus principais princípios”¹.

Portanto, a Constituição Federal adota explicitamente uma concepção de educação que prepare o/a estudante para o exercício de cidadania, que respeite a diversidade e que, portanto, possa viver em uma sociedade plural e com múltiplas expressões religiosas, políticas, culturais, étnicas, etc.

Esses objetivos de uma educação democrática igualmente estão expressos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e no Protocolo de San Salvador.

O artigo 13 do PIDESC estabelece que a educação tem objetivos de fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e capacitar todas as pessoas a participar de uma sociedade que favoreça a compreensão e tolerância entre as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos. Portanto não há neutralidade axiológica no que se refere à realização desses objetivos, que são dirigidos à formação de pessoas tolerantes, que respeitem os direitos humanos e as diferenças.

Os estudantes, por outro lado, tem o dever de aprender acerca desses valores, para que a vida em sociedades plurais e a paz em um mundo com tanta diversidade cultural seja possível. Do mesmo modo os pais não têm poder de decisão quanto à obrigatoriedade do ensino desses valores, inclusive quando seus filhos estejam matriculados em escolas confessionais.

¹Maliska, Marcos Augusto. “Educação, Constituição e Democracia”, in *Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*, coord. Souza Neto, Cláudio Pereira; Sarmento, Daniel. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 792-793.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Vejamos que esses objetivos postos no inciso 1 (desenvolvimento da personalidade humana, dignidade humana, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais) não podem ser ignorados sequer pelas escolas não-públicas, entre elas as escolas confessionais (art. 13.1). A liberdade dos pais de fazer com que seus filhos venham a receber a educação religiosa e moral de acordo com suas convicções é limitado pelos princípios e objetivos da educação dispostos no artigo 13.1, bem como pelos padrões mínimos de ensino aprovados e prescritos pelo Estado.

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador"² também prescreve o conteúdo da educação democrática e pluralista:

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

IV.1.b Os princípios e objetivos de uma educação democrática e os limites aos direitos dos pais escolher o tipo de educação dos seus filhos

Uma educação democrática permite que o Estado possa definir conteúdos dos cursos de formação e dos objetivos do ensino, inclusive de forma independente dos pais, como afirmou o Tribunal Constitucional Federal alemão:

“O Estado pode, assim, perseguir seus próprios objetivos educacionais na escola, em princípio independente dos pais. A missão geral do Estado de formação e educação das crianças não é subordinada, mas se encontra no mesmo patamar do direito de educar dos pais. Superioridade absoluta não goza nem o direito dos pais, nem a missão educacional do Estado. Contrariamente a uma concepção nesse sentido defendida na literatura jurídica [doutrina], a missão escolar e educacional da escola também não é limitada somente à transmissão de conhecimentos. Esta missão do Estado, que o Art. 7 I GG pressupõe, tem também, ao contrário, como conteúdo atuar na transformação de cada criança em um membro da sociedade responsável por si mesmo. Por isso, as tarefas da escola dão-se também na área da

²Promulgado pelo Decreto nº 3.321. De 30 de dezembro de 1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

educação. Mesmo que existam – como supra apresentado – razões para crer que o lugar adequado à educação sexual individual seja o lar, deve-se, entretanto, por outro lado, também considerar que a sexualidade apresenta diversas referências sociais. O comportamento sexual é uma parte do comportamento geral. Assim, não se pode proibir ao Estado que este considere a educação sexual como importante elemento da educação total de um indivíduo jovem. Disso faz parte também proteger e alertar as crianças contra ameaças de cunho sexual. A partir de todos esses motivos, não se poderá levantar nenhuma objeção fundamental constitucional quando o Estado fizer do tema da sexualidade humana objeto de aula na escola (...). ”³.

Nessa decisão, o Tribunal Constitucional decidiu pela constitucionalidade da introdução da disciplina de educação sexual em escolas públicas do ensino fundamental. Discutiu-se nesse caso se haveria violação ao art. 6 II da Lei Fundamental que dispõe “*A assistência aos filhos e sua educação são o direito natural dos pais e a sua obrigação primordial. Sobre a sua ação vela a comunidade pública*”.

Nesse caso o Tribunal alemão entendeu que o direito dos pais à educação dos filhos cede diante da missão constitucional do Estado na área da educação. Nessa linha de entendimento que deve ser interpretado o art. 12.4 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe que “*Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções*”. Esse direito dos pais não pode se sobrepor aos princípios de uma educação democrática e pluralista enunciados no art. 13.2 do Protocolo de San Salvador e com o art. 13.4 deste protocolo que dispõe que o direito dos pais de escolher o tipo de educação a ser dada aos filhos encontra limite no art. 13.2.

Cumpra, portanto, proceder a uma concordância prática entre a Constituição Federal de 1988, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador.

IV.1.c A liberdade do professor de ensinar como uma manifestação do direito fundamental à educação

No art. 206, inciso, II, da Constituição Federal, encontramos a previsão das diversas liberdades que fazem parte do conteúdo do direito à educação: a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. Podemos afirmar que essas liberdades formam o núcleo essencial do direito à educação. Sem liberdade de ensinar não há direito à educação.

Nesse sentido o Comentário Geral n. 13 Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

³Schwabe, Jürgen; Martins, Leonardo (org). Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Berlim: Konrad Adenauer Stiftung, p.505, ss. O caso referido é o BverfGE 47,46.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“38. À luz dos numerosos relatórios dos Estados Partes examinados pelo Comité, a opinião deste último é que só se pode satisfazer o direito à educação se acompanhado da liberdade académica do corpo docente e dos alunos. Por consequência, embora a questão não seja expressamente mencionada no artigo 13o, é conveniente e necessário que o Comité formule algumas observações preliminares sobre a liberdade académica. As observações seguintes prestam particular atenção às instituições de ensino superior devido ao facto de, na experiência do Comité, o corpo docente e os alunos do ensino superior serem particularmente vulneráveis às pressões políticas e de outro tipo que põem em perigo a liberdade académica. No entanto, o Comité gostaria de sublinhar que o corpo docente e os alunos de todo o sector do ensino têm direito à liberdade académica e muitas das seguintes observações são, assim, de aplicação geral.

39. Os membros da comunidade académica são livres, de forma individual ou colectiva, de procurar, desenvolver e transmitir o conhecimento e ideias, por meio da investigação, da docência, do estudo, do debate, de documentação, da produção, da criação ou da escrita. A liberdade académica inclui a liberdade do indivíduo para expressar livremente as suas opiniões sobre a instituição ou sistema no qual trabalham, para desempenhar as suas funções sem discriminação nem medo de repressão por parte do Estado ou de qualquer outra instituição, de participar em organismos académicos profissionais ou representativos e de desfrutar de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente que se apliquem aos outros indivíduos na mesma jurisdição. A satisfação da liberdade académica implica obrigações, como o dever de respeitar a liberdade académica dos outros, assegurar uma discussão justa de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos.”

Importante ressaltar nesse comentário que a liberdade académica aplica-se a todo setor da educação, não só Universidades. Ela inclui o direito de todos na comunidade expressarem livremente as suas opiniões. Os limites dessa liberdade são a liberdade de outros, o assegurar uma discussão justa de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação. Além desses, as normas de nossa Constituição Federal acerca da proibição de discriminação, da proibição do racismo e o respeito à laicidade deverão ser observadas por todos.

IV.2 Ilicitude do propósito perseguido

É um conhecimento evidente e confirmado pela simples leitura do art. 5º da Constituição que os direitos estabelecidos na Constituição e nos tratados internacionais de que o Brasil é parte estão sujeitos a limitações. Porém, como é igualmente sabido, o próprio estabelecimento de tais limites está sujeito às limitações constitucionais, em especial a exigência da proporcionalidade da intervenção estatal com relação aos direitos fundamentais em aparente situação de conflito, no caso, as liberdades docentes como manifestações da liberdade de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

expressão, e a alegada necessidade de proteção à liberdade de consciência dos estudantes e do "direito dos pais a que seus filhos menores recebam educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções".

Ao examinar os princípios orientadores da educação nacional constantes no art. 206 da Constituição verifica-se que eles são integrados, dentre outros, pela **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento**, a arte e o saber; (art. 206, inciso II), pelo **pluralismo de ideias** (inciso III do mesmo artigo) e pela **gestão democrática do ensino público** (inciso VI do mesmo artigo). **O que parece ter o constituinte buscado nestes dois incisos é justamente assegurar que o ambiente escolar seja pluralista e democrático quanto às ideias e concepções pedagógicas adotadas**, e não que certos temas ou assuntos (inclusive opiniões políticas, religiosas ou filosóficas) sejam, *a priori*, banidos dos estabelecimentos escolares mediante iniciativa legislativa.

Tal leitura é confirmada pela **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei Federal 9.394/96), cujo artigo 3º veicula **norma geral** (e portanto **de observância obrigatória por parte de todos os entes federativos**, por força do disposto no art. 24 da Constituição) contendo os **princípios do ensino nacional**:

"Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

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

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

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

IX - garantia de padrão de qualidade;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Desta forma, **o propósito perseguido pela Lei estadual de limitar o conteúdo da manifestação docente realizada em âmbito escolar não pode ser considerado como lícito à luz dos princípios constitucionais e legais atinentes à educação nacional, uma vez que as normas de nível hierárquico superior determinam a gestão democrática e o pluralismo das ideias e concepções pedagógicas, e não o banimento, a priori, de quaisquer manifestações que possam vir a ser consideradas como "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas"**, por parte de pais ou agentes estatais encarregados da aplicação da Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A propósito, André Ramos Tavares lembra da **dimensão não-prestacional do direito fundamental à educação, consistente, justamente, no "direito de escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas. Nesse sentido, o Estado cumpre e respeita o direito à educação quando deixa de intervir de maneira imperial, ditando orientações específicas sobre a educação, como 'versões oficiais da História', impostas como únicas admissíveis e verdadeiras, ou com orientações políticas, econômicas ou filosóficas. Também cumpre a referida dimensão deste direito quando admite a pluralidade de conteúdos** (não veta determinadas obras ou autores, por questões ideológicas, políticas ou morais).⁴

O próprio **Supremo Tribunal Federal**, no conhecido julgamento da ADPF 186, relativa à instituição de sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior, igualmente reconheceu que o pluralismo de ideias, como um dos fundamentos do Estado brasileiro, implica no reconhecimento e incorporação, à sociedade, de **"valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes"**.⁵

Portanto, conclui-se que o propósito da Lei impugnada de cercear a discussão, no ambiente escolar, de certos assuntos que possam vir a ser considerados como ***"opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas"*** contraria os princípios conformadores da educação brasileira, dentre os quais, as liberdades constitucionais de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e a gestão democrática do ensino público.

IV.3 Ilicitude do meio utilizado

Deve-se indagar, também, se o meio empregado pela norma para proteger o direito fundamental invocado (a liberdade de consciência dos alunos), em prejuízo da liberdade de ensino e de expressão dos docentes, é lícito ou se, ao contrário, também ele é incompatível com o sistema jurídico-constitucional.

Ao analisarmos a Lei impugnada, verificamos que o meio empregado pelo legislador para supostamente proteger a liberdade de consciência dos alunos foi a proibição de qualquer "prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosa ou filosófica" (art. 2º da Lei).

⁴"Direito Fundamental à Educação" in Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (coords.), *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*, Lumen Iuris, p. 777.

⁵ADPF 186, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 26-4-2012, P, DJE de 20-10-2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Vê-se, pela simples leitura do texto, que o legislador empregou *termos muito amplos e vagos para identificar o objeto da conduta proibida* ("doutrinação política e ideológica", "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas", "convicções morais"). *Rigorosamente falando, qualquer tópico tratado em uma aula de português, geografia, história, filosofia ou até mesmo das ciências físicas ou biológicas pode ser considerado como veiculador de opiniões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas*⁶. Isto ocorre porque, como observa Hilton Japiassu, "as condições reais em que são produzidos os conhecimentos objetivos e racionalizados estão banhadas por uma inegável atmosfera sócio-político-cultural." Veja.

*"Isso significa que, em matéria de ciência, não há objetividade absoluta. Também o cientista jamais pode dizer-se neutro, a não ser por ingenuidade ou por uma concepção mítica do que seja a ciência. A objetividade que podemos reconhecer-lhe, não pode ser concebida a partir do modelo de um conhecimento reflexo. A imagem do mundo que as ciências elaboram, de forma alguma pode ser concebida como uma espécie de instantâneo fotográfico da realidade tal como ela é percebida. De uma forma ou de outra, ela é sempre uma interpretação. Se há objetividade na ciência, é no sentido em que o discurso científico não engaja, pelo menos diretamente, a situação existencial do cientista. A imagem que dele temos é a de um indivíduo ao abrigo das ideologias, dos desvios passionais e das tomadas de posição subjetivas ou valorativas. No entanto, trata-se apenas de uma imagem"*⁷.

Convém registrar, mais uma vez, que **nem a Constituição brasileira, nem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, fazem referência ao dever de neutralidade como princípio orientador do sistema**. Desta forma, e partindo da premissa acima explicitada, acerca da impossibilidade fática de objetividade absoluta ou neutralidade axiológica no âmbito das ciências, deve-se indagar se é constitucionalmente admitida a limitação às liberdades constitucionais de expressão e de educação por intermédio de termos tão amplos e vagos tais como os acima citados.

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

⁶Para citar alguns exemplos, seria difícil negar o conteúdo ideológico ou filosófico presente no evolucionismo darwinista, na astronomia de Copérnico e Galileu, no positivismo inscrito na bandeira nacional ou no relato sobre o "achamento" do Brasil, em 1500. Pode-se dizer, talvez, que um dos mais importantes objetivos da educação seja formar o aluno para que ele justamente consiga identificar as múltiplas ideologias ou visões de mundo que estão por detrás dos discursos ditos "científicos", e seja capaz de desenvolver um pensamento crítico e próprio a respeito delas.

⁷Hilton Japiassu, O Mito da Neutralidade Científica, Rio de Janeiro, Imago, 1975, p. 11.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

detrimento de outros. Em ambas as situações, ocorre um **desproporcional sacrifício à liberdade de expressão e das liberdades educacionais, por meio de proibições substancialmente genéricas, capazes de transformar estabelecimentos de ensino em comitês macartistas de controle das ideias debatidas em ambiente escolar**, em manifesta oposição ao que estabelecem a Constituição e a LDB.

Não se nega, com isso, que abusos no exercício fundamental à expressão docente possam ocorrer. Pode-se imaginar, por exemplo, um professor que faça, em sala de aula, a defesa veemente da superioridade da raça branca. Neste e em outros casos, porém, as próprias leis estaduais invocadas pelo art. 7º da Lei impugnada, quais sejam, o Código de Ética Funcional dos Servidores Públicos e o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civil do Estado de Alagoas já preveem as faltas funcionais e respectivas sanções ao servidor (docente ou não) que cometer eventuais abusos.

O Código de Ética Funcional do Estado de Alagoas⁸, por exemplo, prescreve a todos os servidores civis daquele Estado os deveres de, entre outros: "ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários dos serviços públicos estaduais, **sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição**, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral"; "abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público", e "ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos estaduais".

O mesmo Código de Ética proíbe a todos os servidores do Estado "o uso do cargo, emprego ou função, bem como facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem" e "permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores".

Vê-se, desta forma, que o **meio empregado** pela Lei impugnada (consistente na proibição genérica e vaga do que a Lei denomina "*doutrinação política e ideológica*", "*opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas*" e "*convicções morais*") não apenas é **inconstitucional**, em razão do **sacrifício desproporcional causado ao próprio núcleo do direito fundamental à expressão docente**, como também revela-se **excessivo, uma vez que não há no processo legislativo dados que permitam concluir que o atual regramento dos eventuais abusos é insuficiente para a proteção do bem jurídico constitucional invocado, qual seja, a liberdade de consciência dos alunos**.

⁸Lei Estadual 6.754, de 1º de agosto de 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IV.4 Inadequação do meio empregado para tutelar o bem jurídico constitucional invocado

A limitação da manifestação docente estabelecida pela Lei foi justificada pela necessidade de proteção à liberdade de consciência dos alunos, traduzida como o "direito de não ser doutrinado por seus professores", e o dever correlato destes a "não utilizar da disciplina como instrumento de cooptação político-partidária ou ideológica". Segundo o parlamentar autor da proposta, "é evidente que a liberdade de aprender e a liberdade de consciência restarão violadas se o professor puder se aproveitar de sua audiência (literalmente) cativa para promover em sala de aula suas próprias concepções políticas, ideológicas ou morais".

Independentemente das concepções filosóficas que se tenha, é o próprio campo semântico do termo que evidencia sua condição profundamente histórica e social da **consciência humana**. Com efeito, os dicionários a descrevem como o "o sentido ou percepção que o ser humano possui do que é moralmente certo ou errado", o "sistema de valores morais que funciona, mais ou menos integradamente, na aprovação ou desaprovação das condutas, atos e intenções próprias ou de outrem", o "conjunto de ideias, atitudes, crenças de um grupo de indivíduos, relativamente ao que têm em comum ou ao mundo que os cerca" e como o "entendimento acerca de ou interesse por determinado tema ou ideia, especialmente por problemas sociais e políticos".

Mesmo nas sociedades mais autoritárias, tal conjunto de ideias, atitudes, crenças e valores é indefectivelmente organizado pelo indivíduo a partir das interações humanas a que está sujeito. Aos valores familiares, agregam-se outros pensamentos, ideologias e valores captados ativamente pelo sujeito a partir de múltiplas relações sociais (pessoais ou mediadas pelos meios de comunicação de massa). Tais interações não ocorrem, obviamente, no vácuo, e, a partir do momento em que a criança adquire o domínio da linguagem, sua consciência individual em nada se assemelha a um receptáculo vazio no qual pais, professores, amigos, religiões ou mídias depositam conteúdos acriticamente absorvidos. Assim fosse, não haveria história, nem desenvolvimento intelectual individual. Assim, nos parece que **a liberdade constitucional de consciência dos estudantes não inclui, em seu âmbito de proteção, o dever estatal de proibição da veiculação de quaisquer idéias que possam ser consideradas como "doutrinação política e ideológica", "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas" ou "convicções morais"**. Isto porque, justamente, **o âmbito de proteção da liberdade constitucional é a livre e democrática circulação das ideias, de modo a que, cada indivíduo possa, por si próprio, formar suas próprias convicções, na condição de sujeito pensante**. Seria, deste modo, contrário à própria liberdade de consciência, vedar, a priori e de forma genérica, a livre discussão de ideias em âmbito escolar.

Por esse motivo, parece-nos que o meio utilizado pela Lei impugnada, qual seja, a limitação à liberdade de ensino, **não é adequado para o fim a que a norma se propõe, uma vez que a proteção constitucional à livre consciência é incompatível com quaisquer formas de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

censura estatal prévia, em desrespeito aos princípios estabelecidos nos arts. 205 e 206 da Constituição.

No sistema jurídico-constitucional brasileiro, compete à comunidade escolar (nela compreendida o corpo docente, o corpo discente, associações de pais etc), definir democraticamente os conteúdos pedagógicos, e resolver os conflitos naturais decorrentes da vida escolar.

IV.5 O ensino religioso no estado laico

No tocante à prática de ensino religioso em sala de aula a Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016, do Estado de Alagoas estabelece:

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

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

§2º As escolas confessionais, cujas práticas educativas sejam orientadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos, deverão constar expressamente no contrato de prestação de serviços educacionais, documento este que será imprescindível para o ato da matrícula, sendo a assinatura deste a autorização expressa dos pais ou responsáveis pelo aluno para veiculação de conteúdos identificados como os referidos princípios, valores e concepções.

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

Especificamente em relação a **escolas públicas**, a Procuradoria-Geral da República já teve oportunidade se manifestar sobre a questão da orientação religiosa ao propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4439, cuja petição inicial dispõe:

“3. A Constituição da República consagra, a um só tempo, o princípio constitucional da laicidade do Estado (art. 19, I), e a previsão de que “o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (art. 210, § 1º).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

4. De modo que, em face do princípio da unidade da Constituição, não é viável a adoção de uma perspectiva que, em nome da laicidade do Estado, negue qualquer possibilidade de ensino de religião nas escolas públicas, nem tampouco de uma visão que, a partir de uma leitura unilateral do art. 210, § 1º, da Carta, legitime a transformação da escola pública em espaço de catequese e proselitismo religioso, católico ou de qualquer outra confissão. A escola pública não é lugar para o ensino confessional e também para o interconfessional ou ecumênico, pois este, ainda que não seja voltado à promoção de uma confissão específica, tem o propósito de inculcar nos alunos princípios e valores religiosos partilhados pela maioria, com prejuízo das visões ateístas, agnósticas, ou de religiões com menor poder na esfera sócio-política.

(...)

6. A tese a ser aqui desenvolvida é a que a única forma de compatibilizar o caráter laico do Estado brasileiro com o ensino religioso nas escolas públicas é através da adoção do modelo não-confessional, em que o conteúdo programático da disciplina consiste na exposição das doutrinas, das práticas, da história e de dimensões sociais das diferentes religiões – bem como de posições não-religiosas, como o ateísmo e o agnosticismo – sem qualquer tomada de partido por parte dos educadores. Estes, por outro lado, devem ser professores regulares da rede pública de ensino, e não pessoas vinculadas às igrejas ou confissões religiosas.

7. Tal modelo, por não implicar endosso ou subvenção estatal a qualquer crença ou posição religiosa, é, como dito, o único compatível com o princípio da laicidade estatal. Apenas ele promove, em matéria de ensino religioso, um dos mais nobres objetivos constitucionais subjacentes ao direito à educação: formar cidadãos e pessoas autônomas, capazes de fazerem escolhas e tomarem decisões por si próprias em todos os campos da vida, inclusive na seara da religiosidade.

(...)

9. Este portanto deve ser o norte de interpretação do art. 33 da Lei 9.394/96, do seguinte teor:

“Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina de horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§ 1º. Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º. Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos dos ensinos religiosos.”

10. O dispositivo, aliás reforça o modelo não confessional de ensino religioso, ao vedar expressamente “quaisquer formas de proselitismo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

À luz das considerações acima acerca da laicidade do Estado, pode-se afirmar que, ao prever o ensino religioso em disciplina facultativa, no que diz respeito às escolas públicas, a Lei nº 7800, de 05 de maio de 2016, do Estado de Alagoas está em aparente consonância com a Constituição e mesmo com a Lei 9.394/96.

Repisa-se aqui, contudo, que deve ser afastada qualquer interpretação do *caput* do artigo 2º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016, que “em nome da laicidade do Estado, negue qualquer possibilidade de ensino de religião nas escolas públicas”, haja vista o disposto no artigo 210, §1º, da Constituição.

Além do mais, nas escolas públicas, o ensino religioso deve adotar o modelo não-confessional, em que o conteúdo programático da disciplina consiste na exposição das doutrinas, das práticas, da história e de dimensões sociais das diferentes religiões – bem como de posições não-religiosas, como o ateísmo e o agnosticismo.

Indo mais além, o disposto no artigo 2º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016, ao proibir quaisquer condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opinião religiosa, não pode acarretar uma vedação geral de que o fenômeno religioso seja discutido em sala de aula, já que o próprio artigo 210 da Constituição prevê que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, devendo o referido artigo receber interpretação conforme a Constituição Federal de 1988, caso os demais vícios apontados não sejam considerados pelo STF como suficientes para fulminar toda a norma impugnada com a inconstitucionalidade.

V. CONCLUSÃO:

Por fim, em relação Lei nº 7800/2016, do Estado de Alagoas – Institui no âmbito do sistema estadual de ensino o programa “Escola Livre” impugnada pelas ADIs 5537 e 5580 o Grupo de Trabalho de Direitos Sexuais e Reprodutivos da Procuradoria Federal do Cidadão, conforme acima desenvolvido, apresenta as seguintes conclusões:

1. que os artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e anexo 1 da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas, de iniciativa do Poder Legislativo, devem ser considerados formalmente inconstitucionais, por ofensa ao artigo 61, §1º, inciso II, alíneas “b” e “c” da Constituição Federal, na medida em que preveem normas de organização administrativa e dos serviços públicos da administração do Estado de Alagoas, bem como dispõe sobre os servidores públicos do Estado de Alagoas e seu regime jurídico;

2. que o artigo 1º e artigo 2º, parágrafo 1º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas são formalmente inconstitucionais por ferirem a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do artigo 22,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

XXIV; ademais se excede no tocante à competência concorrente da União e dos entes estaduais e do Distrito Federal para legislar sobre educação, conforme estabelecido no artigo 24, IX, da Constituição da República;

3. que o parágrafo segundo do artigo 2º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016 do Estado de Alagoas, ao estabelecer normas de direito civil, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, estabelecida no artigo 22, inciso I da Constituição Federal de 1988, devendo ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida;

4. que a norma impugnada restringe o conteúdo da liberdade constitucional de ensino, na medida em que suprime a manifestação ou discussão de tópicos inteiros da vida social ao, por exemplo, proibir o docente de "introduzir, em disciplina ou atividade obrigatória, conteúdos que possam estar em conflito com as convicções morais, religiosas ou ideológicas dos estudantes ou de seus pais ou responsáveis";

5. que os direitos fundamentais postos em questão pela Lei estadual impugnada seriam: a) a liberdade de ensino, como dimensão específica da liberdade de manifestação do pensamento do corpo docente de Alagoas (art. 5, incisos IV e IX c.c. o art. 206 da Constituição); b) o direito fundamental à educação (art. 6 c.c. os arts. 205 a 214 da Constituição); c) a liberdade de consciência e crença de estudantes, definida, no projeto, como o "direito de não ser doutrinado por seus professores" e o dever correlato destes a "não utilizar da disciplina como instrumento de cooptação político-partidária ou ideológica" (art. 5, inciso VI, da Constituição); d) o "direito dos pais a que seus filhos menores recebam educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções";

6. que o art. 12.4 da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao dispor que "Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções", não pode se sobrepor aos princípios de uma educação democrática e pluralista enunciados no art. 13.2 do Protocolo de San Salvador e com o art. 13.4 deste protocolo que dispõe que o direito dos pais de escolher o tipo de educação a ser dada aos filhos encontra limite no art. 13.2, sendo necessário, portanto, proceder a uma concordância prática entre a Constituição Federal de 1988, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador;

7. que a liberdade acadêmica aplica-se a todo setor da educação, não só Universidades. Ela inclui o direito de todos na comunidade expressarem livremente as suas opiniões. Os limites dessa liberdade são a liberdade de outros, o assegurar uma discussão justa de opiniões contrárias e tratar todos sem discriminação. Além desses, as normas de nossa Constituição Federal acerca da proibição de discriminação, da proibição do racismo e o respeito à laicidade deverão ser observadas por todos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

8. que ao examinar os princípios orientadores da educação nacional constantes no art. 206 da Constituição se verifica que eles são integrados, dentre outros, pela liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; (art. 206, inciso II), pelo pluralismo de ideias (inciso III do mesmo artigo) e pela gestão democrática do ensino público (inciso VI do mesmo artigo). O que parece ter o constituinte buscado nestes dois incisos é justamente assegurar que o ambiente escolar seja pluralista e democrático quanto às ideias e concepções pedagógicas adotadas, e não que certos temas ou assuntos (inclusive opiniões políticas, religiosas ou filosóficas) sejam, a priori, banidos dos estabelecimentos escolares mediante iniciativa legislativa.;

9. que o propósito perseguido pela Lei estadual de limitar o conteúdo da manifestação docente realizada em âmbito escolar não pode ser considerado como lícito à luz dos princípios constitucionais e legais atinentes à educação nacional, uma vez que as normas de nível hierárquico superior determinam a gestão democrática e o pluralismo das ideias e concepções pedagógicas, e não o banimento, a priori, de quaisquer manifestações que possam vir a ser consideradas como "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas", por parte de pais ou agentes estatais encarregados da aplicação da Lei;

10. que o propósito da Lei impugnada de cercear a discussão, no ambiente escolar, de certos assuntos que possam vir a ser considerados como "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas" contraria os princípios conformadores da educação brasileira, dentre os quais, as liberdades constitucionais de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e a gestão democrática do ensino público;

11. que o meio empregado pela Lei impugnada (consistente na proibição genérica e vaga do que a Lei denomina "doutrinação política e ideológica", "opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas" e "convicções morais") não apenas é inconstitucional, em razão do sacrifício desproporcional causado ao próprio núcleo do direito fundamental à expressão docente, como também revela-se excessivo, uma vez que não há no processo legislativo dados que permitam concluir que o atual regramento dos eventuais abusos é insuficiente para a proteção do bem jurídico constitucional invocado, qual seja, a liberdade de consciência dos alunos;

12. que o meio utilizado pela Lei impugnada, qual seja, a limitação à liberdade de ensino, não é adequado para o fim a que a norma se propõe, uma vez que a proteção constitucional à livre consciência é incompatível com quaisquer formas de censura estatal prévia, em desrespeito aos princípios estabelecidos nos arts. 205 e 206 da Constituição;

13. que, no sistema jurídico-constitucional brasileiro, compete à comunidade escolar (nela compreendida o corpo docente, o corpo discente, associações de pais etc), definir democraticamente os conteúdos pedagógicos, e resolver os conflitos naturais decorrentes da vida escolar;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

14. que o disposto no artigo 2º da Lei nº 7.800, de 05 de maio de 2016, ao proibir quaisquer condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opinião religiosa, não pode acarretar uma vedação geral de que o fenômeno religioso seja discutido em sala de aula, já que o próprio artigo 210 da Constituição prevê que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, devendo o referido artigo receber interpretação conforme a Constituição Federal de 1988, caso os demais vícios apontados não sejam considerados pelo STF como suficientes para fulminar toda a norma impugnada com a inconstitucionalidade.

GRUPO DE TRABALHO DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO