



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

PARECER Nº

065 /18

Projeto de Lei nº 306/2017

Processo nº 381/2017

Iniciativa: Vereador Dr. Elton Negrini

Assunto: Institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, o “Programa Escola sem Partido”.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que pretende instituir, no âmbito do sistema municipal de ensino, o “Programa Escola sem Partido”.

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

1. A competência legislativa da União para dispor sobre educação

No que se refere ao poder de legislar sobre educação, a Constituição Federal estabelece: (i) a competência privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), bem como (ii) a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para tratar dos demais temas relacionados à educação que não se incluam no conceito de diretrizes e bases (art. 24, IX).

A Constituição explicita, ainda, como se dá a distribuição da competência legislativa concorrente (art. 24, §§ 1º e 2º): cabe à União dispor sobre as normas gerais aplicáveis à educação, ao passo que caberá aos Estados e ao Distrito Federal tão somente complementar tais normas.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Portanto, legislar sobre diretrizes e bases significa dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação. Ocorre justamente que a 'liberdade de ensinar' e o 'pluralismo de ideias' constituem diretrizes para a organização da educação impostas pela própria Constituição. Assim, compete exclusivamente à União dispor a seu respeito.

No exercício da competência constitucional, o ente central da federação editou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN), norma geral em matéria de educação, a qual previu que a educação deve se inspirar “nos princípios da liberdade” e ter por finalidade “o pleno desenvolvimento do educando” e “seu preparo para o exercício da cidadania” (art. 2º), pautando 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 ideias 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 extraescolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Muito embora tenha reproduzido parte de tais preceitos, o Projeto de Lei nº 306/17, ao instituir no sistema municipal de ensino o “Programa Escola sem Partido”, estabelece princípios não coincidentes com os previstos na norma geral editada pela União (art. 1º).

Por exemplo, a proposição determina que as escolas e seus professores atendam ao “princípio da neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado”. A ideia de neutralidade política, ideológica e religiosa, na propositura, é antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e à promoção da tolerância, tal como previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A imposição da neutralidade – se fosse verdadeiramente possível – impediria a afirmação de diferentes ideias e concepções políticas ou ideológicas



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

sobre um mesmo fenômeno em sala de aula. A exigência de neutralidade política e ideológica implica, ademais, a não tolerância de diferentes visões de mundo, ideologias e perspectivas políticas em sala.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação. 2. **O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (STF, ADI 3.699/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 18.06.2007, grifo nosso).**

Além do mais, em relação a escolas confessionais, o projeto de lei em questão prevê regras de direito civil, especificamente sobre contratos, como se verifica em seu art. 5º.

Ocorre justamente que constitui competência privativa da União legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I), matéria que abrange as normas que disciplinam os contratos. Especificamente quanto a contratos escolares, já decidiu o STF:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.989/93 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. EDUCAÇÃO: SERVIÇO PÚBLICO NÃO PRIVATIVO. MENSALIDADES 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 (STF, ADI 1.007/PE, Rel. Min. Eros Grau, julgada em 31.08.2005, grifo nosso).

É patente, portanto, a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 306/17, o qual invade 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.

2. A iniciativa privativa do Executivo para propor projeto de lei sobre regime jurídico de servidor público

A Constituição Federal reservou ao Presidente da República, na condição de Chefe do Poder Executivo, a disciplina do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, c).

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. Para ilustrar:

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 LEGISLATIVA.** 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



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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 (STF, ADI 2.300/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, julgada em 21.08.2014, grifo nosso).

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.

O projeto de lei em tela, proposto por iniciativa parlamentar, estabelece uma série de comportamentos a serem observados pelos professores do sistema municipal de ensino e veda outros tantos. Interfere, portanto, com o regime jurídico dos servidores do Executivo, em desrespeito à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para encaminhar proposições sobre a matéria.

Deste modo, o art. 3º e o anexo da propositura em questão são formalmente inconstitucionais, por ofenderem a alínea c do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, porquanto dispõem sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

3. O teor do direito à educação, tal como previsto na Constituição

A educação assegurada pela Constituição Federal de 1988, segundo seu texto expresso, é aquela capaz de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, a sua capacitação para a cidadania, a sua qualificação para o trabalho, bem como o desenvolvimento humanístico do país (arts. 205 e 214).

A Constituição assegura, portanto, uma educação emancipadora, que habilite a pessoa para os mais diversos âmbitos da vida, como ser humano, como cidadão, como profissional. Com tal propósito, define as diretrizes que devem ser observadas pelo ensino, a fim de que tal objetivo seja alcançado, dentre elas a já mencionada (i) liberdade de aprender e de ensinar; (ii) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; (iii) a valorização dos profissionais da educação escolar (art. 206).

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13, § 1º) e o Protocolo Adicional de São Salvador à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 13, 2 e 3) reconhecem que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

personalidade humana, à capacitação para a vida em sociedade e à tolerância e, portanto, fortalecer o pluralismo ideológico e as liberdades fundamentais.

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

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

a) Direito à educação e pluralismo de ideias

Há uma evidente relação de causa e efeito entre o que pode dizer um professor em sala de aula, a exposição dos alunos aos mais diversos conteúdos e a aptidão da educação para promover o seu pleno desenvolvimento e a tolerância à diferença. Quanto maior é o contato do aluno com visões de mundo diferentes, mais amplo tende a ser o universo de ideias a partir do qual pode desenvolver uma visão crítica, e mais confortável tende a ser o trânsito em ambientes diferentes dos seus. É por isso que o pluralismo ideológico e a promoção dos valores da liberdade são assegurados na Constituição e em todas as normas internacionais antes mencionadas, sem que haja menção, em qualquer uma delas, à neutralidade como princípio diretivo.

A própria concepção de neutralidade é altamente questionável, tanto do ponto de vista da teoria do comportamento humano, quanto do ponto de vista da educação. Nenhum ser humano e, portanto, nenhum professor é uma “folha em branco”. Cada professor é produto de suas experiências de vida, das pessoas com quem interagiu, das ideias com as quais teve contato. Em virtude disso, alguns professores têm mais afinidades com certas questões morais, filosóficas, históricas e econômicas; ao passo que outros se identificam com teorias diversas. Se todos somos – em ampla medida, como reconhecido pela psicologia – produto das nossas vivências pessoais, quem poderá proclamar sua visão de mundo plenamente neutra? A própria concepção que inspira a ideia do “Programa Escola sem Partido” – contemplada no projeto de lei em análise – parte de preferências



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

políticas e ideológicas. Foi o que observou Leandro Karnal a respeito do tema em questão:

“[...] Então, como já desafiei algumas pessoas antes, me diga um fato histórico que não tenha opção política. Cortar a cabeça de Luís XVI, 21 de janeiro de 1793? Cortar a cabeça de Maria Antonieta, 16 outubro 1793? Vamos dizer ‘que pena, coitados dos reis’, ou vamos analisar como um processo de violência típico da revolução e assim por diante? **Não existe escola sem ideologia.** Seria muito bom que o professor não impusesse apenas uma ideologia e sempre abrisse caminho ao debate. Mas é uma crença fantasiosa, [...], de que a escola forma a cabeça das pessoas, e que esses jovens saiam líderes sindicais. Os jovens têm sua própria opinião: ouvem o professor, vão dizer que o professor é de tal partido. Os jovens não são massa de manobra, e os pais e professores sabem que eles têm sua própria opinião. **Toda opinião é política, inclusive a Escola sem Partido.** Eu gostaria de uma escola que suscitasse o debate, que colocasse para o aluno, no século XIX, um texto de Stuart Mill, falando do indivíduo e da liberdade do mercado, ao lado de um texto de Marx, e que o aluno debatesse os dois textos. Mas se o professor for militante de um partido de esquerda ou de centro? Também faz parte do processo. Isto não é ruim. **A demonização da política é a pior herança da ditadura militar, que além de matar seres humanos, ainda provocou na educação um dano que vai se arrastar por mais algumas décadas.**” (grifos nossos)

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

b) Direito à educação e liberdade de ensinar

O Projeto de Lei nº 306/17 traz, ainda, previsões de inspiração evidentemente cerceadora da liberdade de ensinar assegurada aos professores, que evidenciam o propósito de constranger e de perseguir aqueles que eventualmente sustentem visões que se afastam do padrão dominante, estabelecendo vedações – extremamente vagas – tais quais: (i) proibição de manifestar-se de forma a motivar os alunos a participar de manifestações, atos públicos ou passeatas (art. 3º, § 3º); (ii) dever de tratar questões políticas, socioculturais e econômicas, “de forma justa”, “com a mesma profundidade”,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

abordando as principais teorias, opiniões e perspectivas a seu respeito, concorde ou não com elas (art. 3º, § 4º).

Mais uma vez, está presente no aludido dispositivo a intenção de impor ao professor uma apresentação pretensamente neutra dos mais diversos pontos de vista – ideológicos, políticos, filosóficos – a respeito da matéria por ele ensinada, determinação que é inconsistente do ponto de vista acadêmico e evidentemente violadora da liberdade de ensinar. Confira-se, nesse sentido, o que diz Robert Post (FINKIN, Matthew W.; POST, Robert. For the Common Good: Principles of American Academic Freedom. New Haven: Yale University Press, 2011, livre tradução) sobre o tema:

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

Justamente porque os conteúdos acadêmicos podem ser muito abrangentes e suscitar debates políticos, Post observa que a permanente preocupação do professor quanto às repercussões políticas de seu discurso em sala de aula e quanto à necessidade de apresentar visões opostas os levaria a deixar de tratar temas relevantes, a evitar determinados questionamentos e polêmicas, o que, por sua vez, suprimiria o debate e desencorajaria os alunos a abordar tais assuntos, comprometendo-se a liberdade de aprendizado e o desenvolvimento do pensamento crítico. Veja-se:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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

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

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

4. O respeito ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de adequação entre meios e fins

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



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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

A liberdade de expressão, por sua vez, volta-se à preservação de valores existenciais, à livre circulação de ideias e ao adequado funcionamento do processo democrático. Não tem relação com expertise técnica, não tem compromisso com 'standards' acadêmicos, mas com a condição de cidadão e com o direito de participar do debate público. No espaço público, todos somos iguais. Na sala de aula, o professor forma pessoas e avalia os alunos. São, portanto, direitos distintos, finalidades distintas, não necessariamente sujeitos aos mesmos limites.

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

O meio utilizado pelo projeto de lei em questão para tutelar a liberdade de consciência dos alunos foi proibir o professor de “promover as suas próprias preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias”, “fazer propaganda político-partidária em sala de aula” ou “incitar seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas” (art. 3º).

Mas qual é a conduta que caracteriza a promoção de suas preferências ideológicas, religiosa ou moral? Qual é o comportamento que configura incitação à participação em manifestações? Quais são os critérios éticos aplicáveis a cada disciplina, quais são os conteúdos mínimos de cada qual, e em que circunstâncias o professor os terá ultrapassado?

Conforme se nota, a proposição ora em análise vale-se de termos vagos e genéricos, não estabelecendo critérios mínimos para a delimitação de tais conceitos, e nem poderia, pois o Município não dispõe de competência para



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

legislar sobre a matéria. Trata-se, a toda evidência, de questão objeto da Lei de Diretrizes de Bases da Educação, matéria da competência privativa da União, como já observado.

Em última análise, 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.

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 nesta proposição.

O nível de generalidade com o que as muitas vedações previstas pela propositura foram formuladas gera um risco de aplicação seletiva e parcial das normas (“chilling effect”), por meio da qual será possível imputar todo tipo de infrações aos professores que não partilhem da visão dominante em uma determinada escola ou que sejam menos simpáticos à sua direção.

Nestas situações, ocorre desproporcional sacrifício da liberdade de expressão e das liberdades educacionais, por meio de proibições genéricas,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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 já mencionados.

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 proposição em questão, 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 partícipe 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 proposição, 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.

Diante de tal regramento, o meio empregado pelo Projeto de Lei nº 306/17 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 já dispõe de mecanismos para tutela do bem jurídico invocado (liberdade de consciência dos alunos) em face de abusos praticados por professores.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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 inciso LIV do art. 5º da Constituição da República.

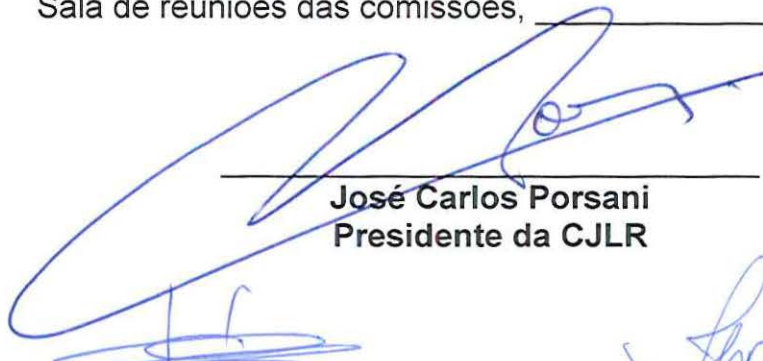
Em síntese, a propositura em questão não merece prosperar, pois (i) há vício de iniciativa por parte do parlamentar ao legislar sobre matéria de iniciativa do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c); (ii) há usurpação de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, arts. 22, XXIV, e 24, IX); (iii) há afronta aos princípios gerais editados pela União na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e à liberdade constitucional de ensino, por suprimir a manifestação e discussão de tópicos inteiros da vida social.

Pela inconstitucionalidade.

É o parecer.

23 FEV. 2018

Sala de reuniões das comissões, _____



José Carlos Porsani
Presidente da CJLR



Cabo Magal Verri



Thainara Faria