



PGR-00267231/2016



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** Ilicitude do propósito perseguido

**IV.3** Ilicitude 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

PGR-00267231/2016

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

PGR-00267231/2016

- 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).



PGR-00267231/2016



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

PGR-00267231/2016

*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;*



PGR-00267231/2016



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 conseqüente 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

PGR-00267231/2016

*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

PGR-00267231/2016

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

PGR-00267231/2016

*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

PGR-00267231/2016

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 I 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).*



PGR-00267231/2016



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

PGR-00267231/2016

- 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

PGR-00267231/2016

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, IX) 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

PGR-00267231/2016

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

PGR-00267231/2016

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

PGR-00267231/2016

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 mandatório - 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

**PGR-00267231/2016**

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”<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup>Maliska, 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

PGR-00267231/2016

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"<sup>2</sup> 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*

<sup>2</sup>Promulgado pelo Decreto nº 3.321. De 30 de dezembro de 1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00267231/2016

*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 (...). ”<sup>3</sup>.*

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 sobrepôr 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 dispões 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:

<sup>3</sup>Schwabe, 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.



PGR-00267231/2016



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 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.

#### **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

PGR-00267231/2016

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 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 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

PGR-00267231/2016

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)."<sup>4</sup>

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"**<sup>5</sup>.

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 idéias 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).

<sup>4</sup>"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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00267231/2016

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<sup>6</sup>. 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".<sup>7</sup>*

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

<sup>6</sup>Para 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00267231/2016

**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 Alagoas<sup>8</sup>, 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.**

---

<sup>8</sup>Lei Estadual 6.754, de 1º de agosto de 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00267231/2016

#### 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

PGR-00267231/2016

**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

PGR-00267231/2016

*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

PGR-00267231/2016

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

**PGR-00267231/2016**

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

**PGR-00267231/2016**

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

**PGR-00267231/2016**

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