

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 248/19**

**PROCESSO Nº 1341/18**

**PLL Nº 155/18**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que dispõe sobre Escolas Livres e Democráticas, mediante o exercício de garantias constitucionais relativas à liberdade de aprender e ensinar e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, no âmbito dos estabelecimentos de ensino sediados no Município de Porto Alegre.

A exposição de motivos destaca a relevância da educação para o desenvolvimento da sociedade. Faz referências à Constituição Federal e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apontando a importância da liberdade de ensino, aprendizado, pesquisa e divulgação do pensamento nas escolas. Cita parte da fundamentação proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso em liminar, na ADI nº 5.537, bem como outra decisão, também liminar, da Min. Carmen Lúcia, na ADPF nº 548 e manifestação do Min. Gilmar Mendes na mesma Arguição.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

O projeto não possui as condições necessárias para tramitação.

A competência legislativa do Município é tratada no art. 30 da Constituição Federal e inclui, dentre outras, legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II).

No tema pertinente à educação, a Constituição atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF/88). Ao cumprir sua missão constitucional, editou-se a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).



A proposição visa criar normas gerais, tipicamente diretivas e basilares, a respeito do exercício de direitos e garantias constitucionais no ambiente escolar, o que, *smj*, usurpa a competência privativa da União acima referida.

Basta ver que o art. 1º, *caput*, bem como o art. 2º e seu Parágrafo Único são praticamente a repetição do que já disciplina o próprio Texto Fundamental (art. 206, II e III, da CF/88) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 3º e incisos).

Já as disposições trazidas no projeto pelo art. 3º e seus incisos são mera decorrência lógica das disposições gerais mencionadas, cuja garantia e resguardo já é assegurado pela Constituição Federal, pela Lei nº 9.394/96 e até mesmo pelo Código Penal (caso do inc. II, do *caput*, do art. 3º).

Nessa toada, vale destacar que a própria decisão do Min. Luís Roberto Barroso<sup>1</sup>, parcialmente colacionada na Exposição de Motivos, na qual o magistrado relator assevera que:

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.

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

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

Há, portanto, plausibilidade na alegação de violação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, uma vez que os Estados não detêm competência legislativa – nem mesmo concorrente – para dispor sobre princípios que integram as diretrizes do sistema educacional, como se infere do teor expresso do art. 22, XXIV, CF/1988. Mas não é só. [...] Ainda que se reconhecesse que o Estado tem de competência para dispor sobre a liberdade de ensinar (o que não me parece ser o caso, como já exposto), o exercício de tal competência, por meio da norma impugnada, teria deixado de observar os limites determinados pela Constituição. É que, em matéria sujeita à competência legislativa concorrente, como já mencionado, cabe à União dispor sobre normas gerais, ao passo que cabe aos Estados

---

<sup>1</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5537, Origem: AL – ALAGOAS, Relator MIN. ROBERTO BARROSO, Decisão de 21/03/2017 (DJE nº 56, divulgado em 22/03/2017).



dispor sobre questões residuais de interesse específico do ente da federação, desde que, ao tratar do tema, observe as normas gerais ditas pela União.  
[...]

Desse modo, ainda que a questão atinente à liberdade de ensinar e ao pluralismo de ideias pudesse ser objeto da competência estadual concorrente para legislar, há plausibilidade na alegação de que o Estado, ao exercê-la, usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais [...].

De igual sorte, na esfera Municipal, não possui este Ente Político a competência para versar sobre o tema. A proposição não traz qualquer peculiaridade a atrair a existência de interesse local, tampouco se propõe a complementar a legislação federal sobre o assunto, haja vista trazer mera repetição das normas gerais já versadas na esfera da competência da União.

Em igual sentir, mas sob outro prisma, o art. 5º do projeto também repete norma inserida genericamente na Constituição Federal (art. 5º, X, da CF/88<sup>2</sup> – trata do direito à intimidade) e, ao tentar disciplinar a matéria na esfera municipal, acaba ingressando em competência privativa da União para legislar sobre matéria de Direito Civil<sup>3</sup>. Aliás, o Código Civil Brasileiro já possui normas que abarcam as situações previstas no art. 5º da proposta, quais sejam, os arts. 186, 187 e 927, da Lei nº 10.406/2002, consoante entendimento jurisprudencial<sup>4</sup>.

Nesse sentir, aplicável na espécie os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

**I – Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;**

**II – Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; (Grifou-se),**

---

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

<sup>3</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

<sup>4</sup> Por todos, ver: Apelação Cível Nº 70076151331, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em 21/03/2018; Apelação Cível Nº 70075188920, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lusmary Fatima Turelly da Silva, Julgado em 28/03/2018; Apelação Cível Nº 70065960817, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 26/08/2015.

Por outro lado, caso superados os vícios de inconstitucionalidade acima identificados, identifica-se que o art. 4º do projeto, isoladamente considerado, contém aparente vício de inconstitucionalidade por abordar ideia meramente autorizativa ao Poder Executivo, porquanto autoriza o Executivo a celebrar convênios e parcerias. Nesse aspecto, o projeto atrai a incidência dos itens I e V do Precedente Legislativo nº 01, de 5 de novembro de 2008, segundo o qual:

**I – Serão arquivados de plano, dando-se ciência ao autor, os projetos legislativos impróprios, assim compreendidas as proposições de iniciativa do Poder Legislativo que veiculem comando meramente autorizativo, expresso por quaisquer termos que retirem da norma seu caráter imperativo, tais como “autoriza”, “faculta”, “permite”, “possibilita” e outros, ressalvadas as matérias autorizativas próprias, de competência da Câmara Municipal e previstas no Regimento e na Lei Orgânica do Município.**

II – O disposto no item I aplica-se aos projetos legislativos impróprios, de comando autorizativo, que autorizam obrigações de fazer ou não fazer aos Poderes Executivos do Município, Estado ou União e a entidades privadas.

III – Serão arquivados os projetos autorizativos em tramitação, ainda que já incluídos na Ordem do Dia.

IV – Serão declaradas prejudicadas as emendas e substitutivos que incorporem caráter autorizativo a proposições que detenham comando imperativo e que estejam em regular tramitação.

**V – Serão devolvidos ao autor, para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, caso não sejam ajustados ou corrigidos, os projetos legislativos próprios que, embora tenham seu comando ou dispositivo principal dotado de imperatividade, também contenham outro comando ou dispositivo que veicule mera autorização. (Grifou-se).**

Portanto, superada a aplicação do Precedente nº 3, deverá ser observado o Precedente Legislativo nº 1, com a devolução do projeto aos seus autores a fim de realização dos ajustes e correções necessários para sanar o vício apontado, sob pena de arquivamento.

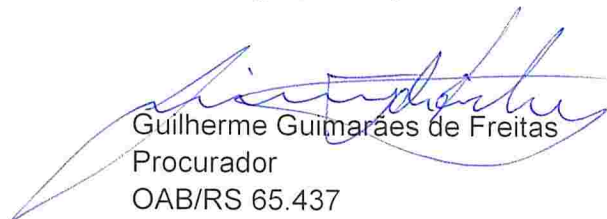
**Ante o exposto**, em exame preliminar, o projeto parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade a obstar a sua regular tramitação, por vícios de:

a) inconstitucionalidade formal por versar sobre matéria de competência privativa da União, atraindo a incidência dos itens I e II do do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017, devendo ser arquivado, com a consequente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, declarando-se a prejudicialidade da proposição de ofício pela Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador;

b) alternativamente, superado vício da alínea “a”, acima, identifica-se a inconstitucionalidade do art. 4º, por conter preceito meramente autorizativo, atraindo a incidência do inc. V do Precedente Legislativo nº 01, de 05 de novembro de 2008, devendo a proposição ser devolvida aos autores para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento.

É o parecer.

Porto Alegre, 10 de junho de 2019.



Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437