

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.157, DE 2010

(Apensados: PL nº 5.612/2009, PL nº 6.928/2010, PL nº 1.477/2011 e PL nº 928/2011)

Altera os arts. 3º, 14 e 67 e acresce o art. 67-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), para fortalecer a cultura da paz nas escolas e nas comunidades adjacentes.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Kim Kataguiri

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.157, de 2010, originário do Senado Federal, pretende promover as seguintes alterações na Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB):

- 1) incluir, entre os princípios básicos do ensino relacionados no art. 3º da lei, a “superação de todas as formas de violência, internas e externas à escola, na perspectiva da construção de uma cultura de paz”;
- 2) incluir, no *caput* do art. 14, referência aos *entes federados* como responsáveis pela definição das normas de gestão democrática do ensino público, juntamente com os sistemas de ensino ali hoje já mencionados;

3) incluir, no inciso I do mesmo art. 14, os *estudantes e seus pais ou responsáveis* como partícipes da elaboração e avaliação dos projetos pedagógicos das escolas o mesmo art. 14, juntamente com os profissionais da educação ali hoje já mencionados;

4) incluir, ainda no art. 14, um parágrafo determinando a obrigação das escolas de garantir, em seus calendários letivos, reuniões no mínimo quinzenais dos conselhos escolares em horários compatíveis com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, incentivada a presença de representantes da comunidade local nessas reuniões, especialmente das áreas de saúde, segurança, cultura, esportes e ação social;

5) alterar a redação do inciso V do art. 67 para fixar, em no mínimo um terço da carga horária semanal, o tempo dos profissionais de educação a ser dedicado a estudos, planejamento, avaliação e integração com a comunidade escolar e local;

6) incluir um art. 67-A com previsão da existência, nas escolas, de profissionais com formação técnica e pedagógica especialmente encarregados de zelar pela segurança escolar e pelas relações pacíficas com a comunidade local.

Foram apensados ao mesmo processo outros quatro projetos de lei que versam sobre temas correlatos, a saber:

1) o PL nº 5.612, de 2009, de autoria da ex-Deputada Luciana Costa, propõe a inclusão da disciplina “Cultura da Paz” no currículo obrigatório das escolas de Educação Básica, Profissional e de Ensino Superior;

2) o PL nº 6.928, de 2010, de autoria do ex-Deputado Luiz Bassuma, propõe incluir a promoção de uma “cultura da paz, entendida como um conjunto de valores, atitudes, tradições e comportamentos baseados no respeito à vida e na prática da não-violência”, entre as diretrizes curriculares da educação básica listadas no art. 27 da LDB;

3) o PL nº 928, de 2011, de autoria do ex-Deputado Paulo Wagner, propõe a instituição do “Programa Escola Aberta”, destinado a “consolidar uma cultura da paz e estreitar as relações entre as escolas públicas

urbanas de suas respectivas redes de educação básica e suas comunidades”, bem como a “repensar a instituição escolar como espaço alternativo para o desenvolvimento de atividades de formação, cultura, esporte e lazer para os alunos das escolas públicas de educação básica e suas comunidades aos finais de semana”; e

4) o PL nº 1.477, de 2011, de autoria ex-Deputado Gabriel Chalita, propõe o acréscimo de dispositivo na LDB para determinar que os estabelecimentos de ensino atuem para disseminar o respeito, a solidariedade e a resolução pacífica de conflitos no ambiente escolar, com vista à construção de uma cultura de paz.

Os cinco projetos de lei em foco foram distribuídos para exame de mérito à então Comissão de Educação e Cultura, que emitiu parecer no sentido da aprovação dos Projetos de Lei nºs 7.157/10, 6.928/10 e 1.477/11, nos termos de um substitutivo, e da rejeição dos Projetos de Lei nºs 5.612/2009 e 928/11. O substitutivo adotado pela Comissão limita-se a prever entre os deveres do Estado com a educação a garantia de padrões mínimos de segurança nas áreas contíguas aos estabelecimentos de ensino, e a conferir aos estabelecimentos de ensino a incumbência de promover medidas de conscientização e prevenção contra a violência na escola e de construção de uma cultura de paz.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete, agora, examinar a matéria quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação, em conformidade com o disposto na alínea a do inciso I do art. 32 do Regimento Interno.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os projetos de lei ora sob exame, em sua maior parte, contêm inconstitucionalidades e/ou injuridicidades bem evidentes, que impedem sua aprovação no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Senão, vejamos.

O Projeto de Lei nº 7.157/10 apresenta problemas de inconstitucionalidade formal nos dispositivos que trazem inovações mais substanciais em relação à lei hoje vigente. Seu art. 3º, ao tentar fixar a parcela da carga horária dos profissionais de educação a ser dedicada a estudos, planejamento, avaliação e integração com a comunidade escolar e local, acaba por incidir em vício de inconstitucionalidade formal por extrapolar a seara de competência legislativa da União, a quem só cabe editar normas gerais sobre educação, nos termos dos arts. 22, XXIV e 24, X e § 1º, da Constituição Federal. O dispositivo proposto invade o campo da legislação estadual e municipal, um campo inclusive reservado à iniciativa legislativa dos respectivos chefes do Poder Executivo, já que envolve normas sobre carga de trabalho de servidores públicos. Idêntico problema também contamina a constitucionalidade formal do art. 4º do projeto, ao dispor sobre habilitação e atribuições dos profissionais de cada escola relacionadas à manutenção e ao zelo pela segurança escolar e pelas relações pacíficas com a comunidade local.

Quanto aos arts. 1º e 2º do mesmo projeto, os problemas são de injuridicidade. O art. 1º não traz efetiva inovação à legislação já em vigor, como já havia sido bem anotado no parecer aprovado no âmbito da Comissão de Educação. O “respeito à liberdade e o apreço à tolerância”, que já se encontram previstos como princípios do ensino no texto do art. 3º da LDB, nada mais são que os elementos fundamentais, a base, para se alcançarem os objetivos perseguidos pelo projeto, ou seja, um ambiente pacífico e de boa

convivência na comunidade escolar em geral. A explicitação desses objetivos no contexto do art. 3º, além de desnecessária por não representar inovação que justifique alteração na lei, destoa completamente da sistemática adotada no artigo, que é a de efetivamente apenas enumerar, na forma de tópicos sintéticos, os princípios aplicáveis ao ensino.

Quanto ao art. 2º, parece-me que as normas que ali se propõe adotar também destoariam completamente do propósito do artigo a ser alterado, que confere autonomia aos sistemas de ensino para, *de acordo com as peculiaridades de cada um*, dispor sobre a gestão democrática do ensino público. O projeto quebra essa lógica da autonomia de gestão dos sistemas de ensino ao prever a interferência dos entes federados, cuja ângulo de visão e de atuação é muito mais amplo e genérico que o de um sistema de ensino, e não teria como levar em conta as peculiaridades de cada um. Para além disso, obrigar à participação dos estudantes e pais na elaboração e avaliação do projeto pedagógico das escolas equivale a cercear também a autonomia dos profissionais da educação nesse campo, que hoje se encontra na categoria de princípio geral no dispositivo atualmente em vigor.

De outra parte, a instituição de regra que obrigue cada escola a garantir, em seus calendários letivos, reuniões dos conselhos escolares no mínimo quinzenais em horários compatíveis com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, não tem lugar num contexto normativo de caráter eminentemente geral, de fixação de “diretrizes e bases”, como é o caso da LDB. Esse tipo de providência envolve particularidades e condições que podem variar muito de uma para outra comunidade envolvida, não se podendo simplesmente ignorar, como bem apontado no parecer da Comissão de Educação, a diversidade social, geográfica e econômica existente no País.

Com relação ao PL nº 5.612/09, entendo que também não se compatibiliza com o espírito descentralizador que a Constituição e a própria LDB concebem para a educação no País. O projeto procura instituir e regular, detalhadamente, a obrigatoriedade da inclusão de uma nova disciplina nos currículos de todas as escolas, desde o nível básico até o superior, o que afronta evidentemente a autonomia de gestão dos diversos sistemas de ensino existentes.

No mesmo passo, o PL nº 928/11 cuida de obrigar Estados, Distrito Federal e Municípios a implementarem uma política pública específica, de uso dos espaços das escolas públicas para oferta às comunidades locais de diferentes atividades de cultura, esporte e lazer, além de ensino profissionalizante. Isso claramente não cabe na seara de competência legislativa constitucional da União – limitada à edição de normas de caráter geral, vale relembrar. Além disso, o projeto invade o campo da iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo federal ao conferir nova competência ao Ministério da Educação e ainda desrespeita a autonomia de gestão e financeira dos demais entes federativos.

Quanto aos Projetos de Lei nºs 6.928/10 e 1.477/11, e também quanto ao substitutivo adotado pela Comissão de Educação, embora não identifiquemos nenhum vício de constitucionalidade, entendemos que seus objetivos já se encontram hoje atendidos pelas alterações legais promovidas após a aprovação das Leis nºs 13.663, de 2018, e 13.840, de 2019. Essas leis inseriram no art. 12 da LDB novos incisos que dão aos estabelecimentos de ensino a incumbência de promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, de estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas e de promover um ambiente escolar seguro. Em vista dessas novas normas incorporadas hoje à legislação, as disposições constantes dos projetos e do substitutivo deixam de fazer muito sentido e ressentem-se do atributo da juridicidade, por não implicarem mais inovação no ordenamento em vigor que justifique sua aprovação numa nova lei.

Tudo isso posto, concluímos o presente voto no sentido da:

- 1) inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 7.157, de 2010;
- 2) inconstitucionalidade dos Projetos de Lei de nºs 5.612, de 2009, e 928, de 2011;
- 3) constitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei de nºs 6.928, de 2010, e 1.477, de 2011, bem como do substitutivo adotado pela Comissão de Educação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

2019-18633