

Processo: 6076/2018  
Tipo: Requerimento: 1766/2018  
Arca do Processo: Legislativa  
Data e Hora: 28/06/2018 16:11:51  
Procedência: Defensoria Pública - Coordenadora de Direitos Humanos  
Assunto: Encaminha Nota Técnica da Defensoria Pública do Estado Do Espírito Santo para ser anexado ao Projeto de Lei nº 225/2017

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**COORDENADORIA DE DIREITOS HUMANOS**

Vitória/ES, 26 de junho de 2018.

Ao Excelentíssimo Sr. Vinícius Simões  
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Vitória

**ASSUNTO: Encaminha Nota Técnica da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo para ser anexada ao Projeto de Lei nº 225/2017**

**Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Vitória,**

**A Coordenação de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo**, representada pela Defensora Pública Coordenadora de Direitos Humanos que o presente subscreve, vem encaminhar a nota técnica produzida pelos Núcleos de Direitos Humanos e de Infância e Juventude da Defensoria Pública, a respeito do Projeto de Lei nº 225/2017, de autoria do vereador Davi Esmael. O documento, publicado pela instituição na presente data, aponta a inconstitucionalidade material e formal da referida proposição legislativa, alcunhada popularmente como “Lei da Mordaca” que, em sua ementa, “institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, o Programa Escola sem Partido”.

Desta forma, solicitamos que a nota técnica seja anexada ao projeto de Lei nº 225/2017, subsidiando eventual consulta por parte dos parlamentares, e processada nos termos do artigo 347, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Agradecidos pela atenção dispensada, renovamos votos de elevada estima e de consideração.



**VÍVIAN SILVA DE ALMEIDA**

Defensora Pública do Estado do Espírito Santo  
Coordenadora de Direitos Humanos

Praça Manoel Silvino Monjardim, 54, Centro – CEP 29010-520 – Vitória-ES.  
Telefone: (027) 3198-2004  
E-mail: [cdh@dp.es.gov.br](mailto:cdh@dp.es.gov.br)

RECEBEMOS  
27 de 06 de 18  
ASSINATURA  
S.ozh



Processo: 6076/2018

Tipo: Requerimento: 1766/2018

Área do Processo: Legislativa

Data e Hora: 28/06/2018 16:11:51

Procedência: Defensoria Pública - Coordenadora de Direitos Humanos

Assunto: Encaminha Nota Técnica da Defensoria Pública do Estado Do Espírito Santo para ser anexado ao Projeto de Lei nº 225/2017.

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
COORDENADORIA DE DIREITOS HUMANOS**

Vitória/ES, 26 de junho de 2018.

Ao Excelentíssimo Sr. Vinícius Simões  
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Vitória

**ASSUNTO: Encaminha Nota Técnica da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo para ser anexada ao Projeto de Lei nº 225/2017**

**Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Vitória,**

**A Coordenação de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo**, representada pela Defensora Pública Coordenadora de Direitos Humanos que o presente subscreve, vem encaminhar a nota técnica produzida pelos Núcleos de Direitos Humanos e de Infância e Juventude da Defensoria Pública, a respeito do Projeto de Lei nº 225/2017, de autoria do vereador Davi Esmael. O documento, publicado pela instituição na presente data, aponta a inconstitucionalidade material e formal da referida proposição legislativa, alcunhada popularmente como “Lei da Mordaca” que, em sua ementa, “institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, o Programa Escola sem Partido”.

Desta forma, solicitamos que a nota técnica seja anexada ao projeto de Lei nº 225/2017, subsidiando eventual consulta por parte dos parlamentares, e processada nos termos do artigo 347, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Agradecidos pela atenção dispensada, renovamos votos de elevada estima e de consideração.



**VÍVIAN SILVA DE ALMEIDA**

Defensora Pública do Estado do Espírito Santo  
Coordenadora de Direitos Humanos

Praça Manoel Silvino Monjardim, 54, Centro – CEP 29010-520 – Vitória-ES.  
Telefone: (027) 3198-2004  
E-mail: [cdh@dp.es.gov.br](mailto:cdh@dp.es.gov.br)

**RECEBEMOS**  
27 de 06 de 18  
ASSINATURA  
Siozh





**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

**NOTA TÉCNICA**

**Ref.: PROJETO DE LEI Nº 225/2017 – EMENTA: Institui, no âmbito do sistema municipal de ensino de Vitória, o “PROGRAMA ESCOLA SEM PARTIDO”**

**A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por meio do NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (NUDEDH) e do NÚCLEO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, vêm, conjuntamente, apresentar a presente NOTA TÉCNICA sobre o Projeto de Lei nº 225/2017.**

**I - DO OBJETO DESTA NOTA TÉCNICA**

Tramita perante a Câmara Municipal de Vitória a Proposição Legislativa nº 225/2017, de autoria do vereador Davi Esmael. Alcinhada popularmente como “Lei da Mordaca”, a proposta, em sua ementa, pretensamente *“institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, o Programa Escola sem Partido”*.

Inicialmente, a ideia por trás do nome do projeto pode indicar alguma iniciativa positiva da proposição, que também, em seus primeiros artigos, ratifica dispositivos constitucionais de suma importância. No entanto, em realidade se trata de um projeto que viola disposições constitucionais de ordem formal e material, direitos fundamentais supraleais recepcionados pela Constituição e previstos em Tratados do qual o Brasil é signatário, decisões do Supremo Tribunal Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação,



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**

**Núcleo da Infância e Juventude**

*mínimo, 90 (noventa) centímetros de altura por 70 (setenta) centímetros de largura, e fonte com tamanho compatível com as dimensões adotadas.*

*Parágrafo único. Nas instituições de educação infantil os cartazes referidos no caput deste artigo serão afixados somente nas salas dos professores.*

As proposições, além de criarem um abusivo constrangimento e vigilância sobre os servidores do magistério, em verdade trazem conceitos juridicamente tão amplos que podem dar azo à perseguição política de professores (sobretudo àqueles pelos quais as chefias hierárquicas possuam algum desafeto).

Assim, pela vagueza de suas definições, podem oportunizar a violação dos princípios da impessoalidade, da liberdade de crença, da liberdade de expressão, e, sobretudo, da segurança jurídica, uma vez que o professor não poderá saber de antemão o que é ou não um tipo sancionatório. Assim, a lei desrespeita a imputação objetiva, que também é válida no chamado Direito Administrativo Sancionador.

Ademais, segue na contramão do desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária fundada na dignidade da pessoa humana e com o objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, fica claro o objetivo de censura prévia, de maquiar a realidade, de cercear a liberdade do professor e, sobretudo, de seguir na contramão da história, a contrapelo de objetivos constitucionais já consagrados.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

É válido destacar, desde já, que a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** entende que o Projeto de Lei em análise **padece de vícios formais e**

NÚCLEO DE VITÓRIA/ES

Rua Pedro Palácios, nº 60, Ed. João XXIII, 2º andar, sala 204, Cidade Alta, Centro, Vitória/ES, CEP: 29.015-160.

Tel.: 3222-2019 – Site: [www.defensoria.es.gov.br](http://www.defensoria.es.gov.br)



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

Ao estipular diretrizes para a política educacional do Município, exercendo direta interferência sobre o Plano Municipal de Educação, o Projeto de Lei nº 225/2017 inegavelmente impõe atribuições à Secretaria de Educação de Vitória. A leitura do art. 4º do citado projeto de lei deixa evidente a indevida ingerência sobre o órgão do executivo, uma vez que impõe às instituições de ensino da educação básica obrigações de afixação de cartazes.

Frise-se que a Constituição Federal possui regra semelhante. Vejamos:

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

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

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

*(...)*

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

Para compreensão da relevância do princípio da Separação dos Poderes na ordem constitucional brasileira e, por conseguinte, das regras que disciplinam a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, basta fitar o art. 2º da Constituição da República de 1988, reproduzido, por simetria, no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Com *status* de cláusula pétrea, esse princípio constitui-se num dos fundamentos da ordem política brasileira e sua ofensa há de ser veementemente contida pelo controle de constitucionalidade.





**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

1. *É competente o relator (arts. 557, caput, do Código de Processo Civil e 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para negar seguimento "ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior".*
2. **Ofende a Constituição Federal a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos e que trata do provimento de cargos e do regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que, no caso, cabe ao chefe do Poder Executivo, privativamente, a deflagração do processo legislativo.**
3. *É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de padecer de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que, ao tratar de tema relativo a servidores públicos, acarreta aumento de despesa para o Poder Executivo.*
4. *Agravo regimental não provido. (STF, RE 395912 AgR / SP, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 06/08/2013, Órgão Julgador: Primeira Turma, Publicação 20-09-2013)*

Portanto, não resta outra conclusão senão a inconstitucionalidade, na íntegra, do Projeto de Lei nº 225/2017, por ofensa aos arts. 17 e 63, parágrafo único, VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como ao art. 2º da Constituição da República de 1988.

**II.2 – OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO – VÍCIO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO**

Apenas por violar a iniciativa privativa do Executivo, a Lei já padece de inconstitucionalidade e fere o direito subjetivo público ao devido processo legislativo.

Contudo, também o faz porque formalmente **veicula conteúdos que não podem ser tratados por lei municipal**. São, assim, vícios formais, que ensejam a rejeição do



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

gerais sobre esse tema viola frontalmente o devido processo legislativo, pois formalmente é inconstitucional.

Por fim, observe-se que o art. 5º da proposição diz o seguinte:

*Art. 5º As escolas particulares que atendem a orientação confessional e ideologia específicas poderão veicular e promover os conteúdos de cunho religioso, moral e ideológico autorizados contratualmente pelos pais ou responsáveis pelos estudantes.*

Visa, assim, estabelecer normas contratuais, obrigações contratuais devidas às escolas confessionais. Novamente, viola uma competência exclusiva da União, pois está legislando sobre Direito Civil:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

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

Ao querer adentrar no direito dos contratos, o projeto de Lei também se imiscui na competência da União, e, assim, viola o devido processo legislativo.

**II.3 – DOS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ESPECÍFICOS SOBRE O CASO**

Como já afirmado, a proposição legislativa é fruto de uma demanda articulada pelo país por setores partidários e não-laicos, que agem de maneira coordenada em diversos entes da Federação. Muitos deles ainda estão em tramitação, mas outros já foram aprovados, o que levou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a já se manifestar sobre o caso em duas oportunidades. Em ambas, o controle judicial





**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

*visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios.*

*Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).*

*7. Plausibilidade do direito e perigo na demora reconhecidos. Deferimento da cautelar. (ADI 5537 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 21/03/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 22/03/2017 PUBLIC 23/03/2017)*

Nessa ação constitucional, o Ministério Público, por meio da sua mais alta cúpula, manifestou-se da seguinte forma:

*CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.800/2016, DE ALAGOAS. PROGRAMA "ESCOLA LIVRE". LEGITIMIDADE ATIVA DA CONTEE. PROCURAÇÃO ESPECÍFICA. REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. INICIATIVA LEGISLATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ART. 61, § 1º, II, C E E). PRINCÍPIOS DO ENSINO. RESERVA DE NORMA GERAL DA UNIÃO. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CR, ART. 22, I E XXIV, E 24, IX). VEDAÇÃO DE CONDUTAS AO CORPO DOCENTE E À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. LIMITAÇÃO PRÉVIA DE MANIFESTAÇÕES DOCENTES. AFRONTA À LIBERDADE DE ENSINAR, AO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS E À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO (CR, ART. 206, II, III E VI). RESTRIÇÕES DESPROPORCIONAIS E IRRAZOÁVEIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOCENTE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, NA ACEPÇÃO SUBSTANTIVA (CR, ART. 5º, LIV). 1. Usurpam iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo os arts. 2º a 7º e anexos da Lei 7.800/2016, do Estado de Alagoas, originários de iniciativa parlamentar, porquanto inovam na organização administrativa estadual e no regime jurídico de servidores públicos, em afronta ao art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição da República. 2. Invadem a competência privativa da União para legislar sobre*

NÚCLEO DE VITÓRIA/ES

Rua Pedro Palácios, nº 60, Ed. João XXIII, 2º andar, sala 204, Cidade Alta, Centro, Vitória/ES, CEP: 29.015-160.  
Tel.: 3222-2019 – Site: [www.defensoria.es.gov.br](http://www.defensoria.es.gov.br)





**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

*educação. Utilização do aparato estatal para manter grupos minoritários em condição de invisibilidade e inferioridade. Violação do direito de todos os indivíduos à igual consideração e respeito e perpetuação de estigmas (CF/88, art. 1º, III, e art. 5º). 4. Violação ao princípio da proteção integral. Importância da educação sobre diversidade sexual para crianças, adolescentes e jovens. Indivíduos especialmente vulneráveis que podem desenvolver identidades de gênero e orientação sexual divergentes do padrão culturalmente naturalizado. Dever do estado de mantê-los a salvo de toda forma de discriminação e opressão. Regime constitucional especialmente protetivo (CF/88, art. 227). 5. Plausibilidade do direito alegado e perigo na demora demonstrados. Cautelar deferida. (ADPF 461, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/06/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 20/06/2017 PUBLIC 21/06/2017)*

Também se pontue que a própria União Federal, instada a se pronunciar na qualidade de *amicus curiae* na ADI 5537, interposta contra projeto de igual teor do Estado de Alagoas, emitiu parecer observando que o projeto da Lei da Mordaza veicula normas gerais sobre ensino e direito civil, e, assim, adentra competência da União. Do parecer pode-se ler:

*Vê-se que a lei estadual adentrou em tema pertinente à matéria de diretrizes e bases da educação nacional, o qual se encontra disciplinado pela legislação nacional com fundamento na competência da União inscrita nos artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX, da Carta, a evidenciar a inconstitucionalidade formal da lei editada pelo Estado de Alagoas. (...) É preciso atentar, ainda, para o fato de que, ao criar novas diretrizes para a atuação dos professores em sala de aula, o diploma legal impugnado colide frontalmente com o princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, previsto no artigo 206, inciso IX, da Constituição da República. (...)*

*Desse modo, constata-se, em consonância com a jurisprudência dessa Suprema Corte, que o diploma legal questionado invadiu a competência legislativa da União para tratar sobre educação, prevista nos artigos 22, inciso XXIV; e 24,*





**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH)**  
**Núcleo da Infância e Juventude**

Isso porque é direito líquido e certo de qualquer parlamentar o devido processo legislativo, isto é, um processo legislativo conforme as regras e as normas constitucionais, o que não ocorre no presente caso.

O precedente em relação à possibilidade de controle judicial preventivo de constitucionalidade por parlamentar no STF foi o Mandado de Segurança 32.033, o qual fixou as possibilidades e limites do controle judicial preventivo de constitucionalidade a fim de garantir o direito ao devido processo legislativo sem, com isso, instar o Judiciário a um controle material precoce que viole a separação de poderes (CF, art. 2º).

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.** 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. (...). (MS 32033, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00330)