



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6791

Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e outros

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Relator: Ministro DIAS TOFFOLI

Educação. Lei nº 20.338/2020 do Estado do Paraná, que instituiu o Programa Colégios Cívico-Militares do Paraná para estabelecimentos de ensino da rede de educação básica. Revogação parcial do diploma legal. Aditamento à petição inicial para constar como objeto da ação o complexo normativo formado pelas Leis estaduais nº 21.327/2022 e nº 20.338/2020. O programa estadual questionado espelha-se no Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM, instituído pelo Decreto nº 10.004/2019, o qual foi revisto pelo Governo Federal, notadamente diante da constatação de incongruências com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Reconhecimento estatal de que o PECIM não se compatibilizava com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria, conclusão essa que, por decorrência lógica, estende-se às leis estaduais questionadas que, à semelhança do extinto programa federal, preveem o Programa Colégios Cívico-Militares no âmbito do Estado do Paraná. Superveniência do Decreto nº 11.611/2023, que revogou o programa nacional e atribuiu ao Ministério da Educação a elaboração de plano de transição para o encerramento das respectivas atividades, por meio de pactuação a ser realizada com as secretarias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pelas escolas vinculadas ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelos requerentes.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

A presente ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB, tendo por objeto a Lei nº 20.338, de 06 de outubro de 2020, do Estado do Paraná, que instituiu o Programa Colégios Cívico-Militares para estabelecimentos de ensino da rede de educação básica de referido ente. A petição inicial também contempla impugnação ao artigo 1º, inciso VI, da Lei paranaense nº 18.590, de 15 de outubro de 2015, que trata da consulta à comunidade escolar para a escolha dos respectivos diretores (atos normativos constantes dos documentos eletrônicos nº 12 e nº 13).

Os requerentes sustentam que a Lei estadual nº 20.338/2020 teria estabelecido as bases de um novo programa escolar da Rede de Educação Básica do Estado do Paraná, criando um verdadeiro projeto de militarização da escola civil que não guardaria “*qualquer relação com o programa do MEC instituído pelo Decreto Federal 10.004/19*” (fl. 04 da petição inicial).

Aduzem que a “*militarização das escolas públicas*” representaria a “*antítese institucional do espírito republicano e democrático advento do pacto de 1988*” e que a educação civil deveria seguir como base estrutural da democracia. Nesse viés, argumentam que regimes autoritários se estabeleceriam mediante “*pequenas e aparentemente inofensivas alterações no sistema constitucional*” e que a Constituição da República de 1988 teria promovido a separação das ordens civil e militar, não havendo em nosso ordenamento jurídico “*nada que se apresentasse como ‘cívico-militar’*” (fls. 08 e 10 da petição inicial).

Os autores apontam diversos aspectos da Lei estadual nº 20.338/2020 que estariam em descompasso com os preceitos constitucionais invocados como parâmetros de controle.

Em primeiro plano, afirmam que as normas constantes de referido diploma legal padeceriam de inconstitucionalidade formal, por usurpação de competência privativa da União para legislar sobre princípios e diretrizes do sistema educacional (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República).

Nessa vertente, argumentam que a lei estadual não se limitaria a instituir um modelo de gestão da educação, mas um novel modelo educacional, com viés militar e amparado em princípios e diretrizes próprios não contidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996, a qual consolidaria elementos norteadores aplicáveis somente às escolas civis e direcionaria o ensino militar, de caráter supostamente residual, às disposições contidas em lei específica.

Em reforço à caracterização desse novo modelo de ensino, afirmam que a coparticipação de corporações na gestão educacional (artigo 2º, inciso VIII, da Lei nº 20.338/2020), assim como a previsão normativa de que o diretor militar e seus auxiliares sejam selecionados dentre militares inativos do Estado (artigo 9º do mesmo diploma legal) seriam exemplos de contrariedade às disposições constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e, por conseguinte, de ofensa à competência da União para editar normas gerais sobre educação, nos termos do artigo 24, inciso IX, §§ 1º e 2º, da Carta da República.

De acordo com os requerentes, a norma estadual não disporia sobre qualquer exigência relacionada à formação ou capacitação de diretores e monitores das escolas, limitando-se a exigir somente a condição de militar do Corpo de Militares Inativos Voluntários do Estado do Paraná – CMEIV para ocupar tais postos. Previsões desse jaez, segundo afirmam, violariam a competência da União para dispor sobre normas gerais relacionadas à educação.

Em outra vertente, apontam aspectos da lei paranaense que igualmente estariam em descompasso com o texto constitucional e, por essa razão, padeceriam de inconstitucionalidades de natureza material por ofensa ao princípio da valorização do profissional da educação e da gestão democrática da escola; por impor a militarização precoce aos jovens e impedir o exercício do direito do imperativo de consciência; por violar os direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes, em desrespeito ao poder familiar; por extrapolar as

atribuições constitucionais da força militar estadual; e por ofender os princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade e legalidade (artigos 143, § 1º; 144, § 5º; 206, incisos V e VI; e 227, todos da Constituição Federal).

Em análise às referidas ofensas constitucionais, defendem que o conceito de escola *civil-militar* não albergaria uma gestão democrática da escola pública e carregaria “*em seus valores e sentido uma diminuição do espaço para diálogo e construção conjunta*”, a caracterizar ofensa ao artigo 206, inciso IV, da Carta da República (fl. 19 da petição inicial).

Enfatizam que o artigo 1º, inciso VI, da Lei estadual nº 18.590/2015, juntamente com o artigo 11 da Lei estadual nº 20.338/2020 afrontariam o disposto no artigo 206, inciso IV, da Carta da República, pois os comandos normativos dessas disposições legais afastariam a possibilidade de “*oitiva da comunidade escolar sobre a forma de sua administração, em evidente violação ao princípio da gestão democrática do ensino*” (fl. 08 da petição inicial).

Mencionam que, no âmbito do Estado do Paraná, embora a designação do cargo de Diretor seja do Governador, a escolha da direção da escola pública estadual deveria ser precedida de um processo de consulta à comunidade local, de acordo com os parâmetros fixados pela Lei estadual nº 14.231/2003, recentemente substituída pela Lei estadual nº 18.590/2015, com semelhante teor.

No entanto, afirmam que a lei questionada teria disposto de forma diversa, afastando das escolas militarizadas esse processo de consulta à comunidade escolar. De acordo com os requerentes, não haveria razão para que “*as comunidades de algumas escolas da rede estadual sejam consultadas e outras não. A comunidade escolar que se forma em torno de uma escola militarizada – atualmente mais de duzentas – fica privada do direito constitucional de participar da gestão da escola, o qual, por lei estadual, é conferido às demais escolas da rede*” (fl. 22 da petição inicial).

Os autores também exploram a temática da valorização dos profissionais da educação e alegam usurpação de funções exclusivas em razão da inobservância da regra do concurso público exigido pelo artigo 206, inciso V, da Carta. Afirmam que haveria, ainda,

ofensa ao princípio da legalidade que rege os cargos públicos, pois os militares inativos ocupariam esses cargos sem a respectiva e prévia criação por lei.

Em outra linha argumentativa, sustentam que em muitos municípios do Estado do Paraná haveria apenas uma escola estadual, circunstância que impediria a livre escolha de alunos, pais e responsáveis; reforçaria a escolarização militar compulsória como antecipação do serviço militar obrigatório; e mitigaria os direitos constitucionais garantidos a crianças e adolescentes.

Com amparo nos argumentos mencionados, os autores pedem a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 20.338/2020, bem como do artigo 1º, inciso VI, da Lei 18.590/15, ambas do Estado do Paraná, “*interrompendo-se os procedimentos administrativos voltados a implementação das mencionadas escolas cívico-militares*” (fl. 33 da petição inicial).

No mérito, requerem a procedência do pedido para: *i)* declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 20.338/2020, por usurpação de competência legislativa da União e afronta aos artigos 22, inciso XXIV, e 24, §1º e §2º, da Constituição Federal; *ii)* declarar a inconstitucionalidade material da Lei nº 20.338/2020, em sua integralidade, por violação aos artigos 206, incisos V e VI; 227, *caput*; 143, §1º; e 144, § 5º, bem como aos princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade e legalidade; *iii)* declarar a inconstitucionalidade material do inciso VI do artigo 1º da Lei nº 18.590/2015, por ofensa ao artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal.

O processo foi distribuído ao Ministro DIAS TOFFOLI, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná suscitou, em caráter preliminar, ofensa reflexa à Constituição Federal em face da necessidade de confrontação das normas impugnadas na presente ação direta com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em análise de mérito, defendeu que a tramitação das proposições legislativas que deram origem às Leis estaduais nº 20.338/2020 e nº 18.590/2015 observara todos os ditames constitucionais, legais e regimentais inerentes à espécie.

Na sequência, afastou a alegação de vício formal de inconstitucionalidade sob a afirmativa de que as normas estaduais sob investida decorreram do espaço constitucionalmente assegurado ao Estado para legislar sobre as regras de educação e ensino em âmbito local, nos termos do artigo 24, inciso IX, e §§1º a 3º, da Constituição da República.

Quanto ao vício material também versado pelos autores, a requerida afirmou que o objetivo primordial da legislação hostilizada é a melhoria da qualidade da educação ofertada pelo Estado e esclareceu que o modelo de gestão escolar cívico-militar não é compulsório, constituindo-se em alternativa de ensino oferecida à livre escolha da comunidade escolar e em respeito às liberdades e garantias individuais.

Por derradeiro, defendeu que as normas objurgadas foram editadas em semelhança ao “*Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares*”, implementado pelo Decreto federal nº 10.004, de 05 de setembro de 2019, e regulamentado pela Portaria MEC nº 2.015, de 20 de novembro de 2019.

O Governador do Estado do Paraná também defendeu a validade das normas hostilizadas apontando que, anteriormente à aprovação da Lei estadual nº 20.338/2020, “*já existiam 7(sete) colégios estaduais que adotavam o modelo cívico-militar, utilizando a plataforma e o regime jurídico da Lei federal n. 13.954/2019, regulamentada pelo Decreto n. 10.004, de 05 de setembro de 2019*” (fl. 06 das informações do requerido).

Consignou, ainda, que a Secretaria de Educação estadual promovera consulta à comunidade escolar quanto à conversão de colégios para o modelo cívico-militar, oportunidade em que 186 (cento e oitenta e seis) escolas paranaenses aprovaram a conversão para o novo modelo. Esclareceu, ainda, que “*os Diretores-Gerais e Diretores-Auxiliares são profissionais da rede estadual de educação, assim como todos os profissionais da área pedagógica, professores, secretárias e demais funcionários*”, afastando a argumentação dos autores de que haveria a substituição de diretores civis por militares.

Destacou, ademais, a competência concorrente dos Estados para legislar sobre educação e afastou os vícios materiais de inconstitucionalidade, invocando a fragilidade dos argumentos autorais em face da legislação federal que estabelece a possibilidade de militares inativos desempenharem, por tempo determinado, atividades de natureza civil ou militar, inclusive no âmbito das escolas cívico-militares.

Em 09 de junho de 2021, esta Advocacia-Geral da União manifestou-se, em preliminar, pelo não conhecimento da presente ação direta, no que tange à suposta inconstitucionalidade da Lei estadual nº 20.338/2020. Em análise de mérito, afastou a alegação de vício formal de inconstitucionalidade sustentada pelos autores e, ao final, defendeu a validade dos dispositivos impugnados (documento eletrônico nº 53).

A Procuradoria-Geral da República, a seu turno, opinou pelo conhecimento parcial da ação direta e, nessa extensão, pela improcedência do pedido (documento eletrônico nº 56).

Em 19 de abril de 2023, o Ministro Relator determinou a intimação dos requerentes para que se manifestassem sobre a edição da Lei estadual nº 21.327, de 20 de dezembro de 2022, que revogara parcialmente o diploma legal impugnado.

Em atenção ao referido despacho, os requerentes sustentaram a manutenção do interesse de agir e a ausência de alteração do objeto da presente ação direta, *“tendo em vista que as alterações promovidas pelo Estado do Paraná no regulamento dos Colégios Cívico-Militares não alteraram a substância da norma anterior, perpetuando as inconstitucionalidades já apontadas anteriormente”* (fl. 10 do documento eletrônico nº 84).

Aduziram que a edição da nova Lei estadual nº 21.327/2022 seria fruto de *“uma tentativa de esvaziamento da presente ação pelo ente federativo, em prática de fraude processual”* (fl. 41 do documento eletrônico nº 84)

Subsidiariamente, caso essa Suprema Corte não venha a concluir pela manutenção do objeto da presente ação, os autores ofertam aditamento à petição inicial para converter em objeto da presente ação a mencionada Lei nº 21.327, de 20 de dezembro de 2022, *“sobretudo o art. 1º que institui o Programa Colégios Cívico-Militares do Paraná, tendo em vista a*

inconstitucionalidade in totum do programa, o que não torna útil quaisquer dos dispositivos da norma” (fl. 41 do documento eletrônico nº 84). O inteiro teor da Lei nº 21.327/2022 encontra-se anexo à petição de aditamento (documento eletrônico nº 85).

Na petição de aditamento, os requerentes reiteram a existência de inconstitucionalidade formal nas normas estaduais em face da alegada usurpação da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República).

Afirmam, ademais, que a criação do Programa Colégios Cívico-Militares para as instituições de ensino da rede estadual de educação básica, instituído pela Lei nº 21.327/2022, abarcaria a introdução de atividades cívico-militares fundadas na hierarquia e disciplina castrense, obrigando estudantes a se submeterem a *“uma limitação involuntária à liberdade e à personalidade”*, impulsionando a formação de *“jovens e adolescentes receosos de impor limites a quem lhe incomoda, subservientes a autoridades autocrática, permeados de inseguranças e, por vezes, sem reconhecer a si próprio e o potencial de sua personalidade”* (fl. 21 do documento eletrônico nº 84).

Os autores destacam que os Colégios Cívicos-Militares seriam uma extensão da *“força repressora do Estado dentro das escolas públicas paranaenses”* e relatam que esse modelo cívico-militar das instituições educacionais permitiria a ocorrência de episódios de constrangimento, opressão e violência contra estudantes (fl. 22 da petição do documento eletrônico nº 84).

Nesses termos, reforçam os argumentos lançados na petição inicial de que o modelo de educação estabelecido pela legislação hostilizada acarretaria a *“militarização precoce e forçada de crianças e adolescentes”*, ofendendo o exercício da cidadania, a dignidade e a liberdade dos jovens, sob o enfoque de que a *“disciplina que implementa nos colégios cívico-militares representa uma tentativa de adestramento dos alunos, tornando-os ‘corpos dóceis’, em uma tentativa de tornar os seus corpos cada vez mais úteis ao sistema econômico”* (fls. 34 e 37 do documento eletrônico nº 84).

Argumentam, por derradeiro, que a lei questionada ofenderia a gestão democrática do ensino, pois “*militarismo e democracia, são conceitos que não se misturam*”, além de vulnerar a valorização dos profissionais de educação. Desse modo, concluem que haveria ofensa aos artigos 205; 206, incisos V e VI; 227, *caput*; 143, §1º; e 144, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal.

Para fundamentar o novo pedido de concessão de medida cautelar, os autores aduzem que o Governo do Estado do Paraná almejaria, no corrente ano, ampliar em mais de 60% (sessenta por cento) o número de instituições de ensino inseridas no Programa Colégios Cívico-Militares e que as respectivas consultas públicas poderiam ocorrer a partir de 28 de novembro de 2023, conforme regramento disposto no Edital nº 101/2023 – GS/SEED, de 14 de novembro de 2023.

Em face do exposto, elaboram os seguintes pedidos (fls. 41/42 do documento eletrônico nº 84):

- a. O reconhecimento da manutenção do interesse jurídico na demanda, tendo em vista que a Lei Estadual n. 21.327/2021 representou uma tentativa de esvaziamento da presente ação pelo ente federativo, em prática de fraude processual, assim como não trouxe qualquer alteração substancial frente à norma revogada; o que mantém íntegro o objeto da ação, nos termos da jurisprudência desse eg. Supremo Tribunal Federal;
- b. Subsidiariamente, que acolha a presente manifestação como aditamento da Petição Inicial, convertendo em objeto da presente ação a Lei Estadual n. 21.327/2021, sobretudo o art. 1º que institui o Programa Colégios Cívico-Militares do Paraná, tendo em vista a inconstitucionalidade *in totum* do programa, o que não torna útil quaisquer dos dispositivos da norma;
- c. Liminarmente, em razão da publicação do Edital nº 101/2023 – GS/SEED, pugna-se pela suspensão do processo de conversão das 127 (cento e vinte e sete) escolas listadas no edital mencionado em Colégios Cívico-Militares, incluindo a consulta pública eminente.
- d. Frente as alterações pretendidas por essa manifestação, que retorne a requerer informações da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e do Governador do Estado do Paraná, assim como requeira novos pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República;
- e. Ao fim, pede pela declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 21.327/2021 e, como forma de evitar o efeito repristinatório indesejado, também da Lei n. 20.338/2020 e do artigo 1º, VI, da Lei 18.590/15 do Estado do Paraná, por arrastamento, em razão da violação à Constituição da República praticados por tais dispositivos normativos.

Em despacho proferido no dia 04 de março de 2024, o Ministro Relator deferiu o pedido de aditamento elaborado pelos autores, fazendo constar como objeto da presente ação direta o complexo normativo formado pelas Leis estaduais nº 21.327, de 20 de dezembro de 2022, e nº 20.338, de 06 de outubro de 2020. No mesmo despacho, solicitou informações complementares aos requeridos, com a subsequente manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo de 5 (cinco) dias (documento eletrônico nº 92).

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado do Paraná aduziu que o conteúdo da Lei nº 21.327/2022 é substancialmente distinto daquele anteriormente previsto na Lei nº 20.338/2020 e apontou diferenças entre os dois atos normativos: *i)* extinção da figura do Diretor Cívico-Militar; *ii)* alteração do processo de seleção do CMEIV; *iii)* modificação dos princípios e diretrizes aplicáveis aos Colégios Cívicos-Militares do Estado do Paraná; dentre outras divergências que reputou existentes entre os dois diplomas normativos.

Após afirmar que “*os argumentos da inicial não podem ser aproveitados*” pelos autores, o requerido invocou preliminar de inépcia da petição de aditamento por ausência de impugnação específica dos dispositivos hostilizados. Desse modo, requereu a extinção do processo sem julgamento de mérito (fl. 06 do documento eletrônico nº 102).

O requerido também afastou a existência de vício formal de inconstitucionalidade apontado pelos autores, sob a afirmativa de que a lei estadual não estabeleceria normas de diretrizes e bases da educação nacional, constituindo-se fruto do exercício da competência de que cuida o artigo 24, *caput*, inciso IX, da Constituição Federal, o qual autoriza os Estados a legislar concorrentemente sobre educação.

Refutou, ademais, a suposta militarização do programa educacional das escolas públicas do Estado do Paraná, esclarecendo que os Diretores-Gerais e Diretores-Auxiliares dos Colégios Cívicos-Militares são profissionais da rede estadual de educação, assim como todos os profissionais da área pedagógica, professores, secretários e demais funcionários.

Ponderou que o modelo educacional cívico-militar não se confunde com o formato do Colégios Militares em sentido estrito, pois estes visam à formação para uma carreira militar propriamente dita. Por isso, argumentou que aquele primeiro modelo “*permanece sendo muito*

mais cívico do que militar, porque a cúpula diretiva e a dimensão pedagógica restarão confiadas aos profissionais da rede estadual de educação, além de que o projeto não possui o viés de direcionar à carreira militar” (fl. 15 do documento eletrônico nº 102).

Por derradeiro, afastou as alegações de ofensa aos artigos 205; 206, incisos V e VI; 227, *caput*; 143, §1º; e 144, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal e requereu a improcedência dos pedidos formulados pelos autores.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná reiterou as informações anteriormente prestadas, no que tange ao processo legislativo que dera ensejo à edição da Lei nº 20.338/2020.

Quanto à Lei estadual nº 21.327/2022, alegou que o respectivo processo legislativo transcorrerá com regularidade e adequação, não padecendo de qualquer inconstitucionalidade de natureza formal ou material.

Em análise aos argumentos expostos na petição de aditamento à inicial, a Assembleia Legislativa paranaense também afastou a suposta ofensa à competência da União para legislar sobre a matéria.

Aduziu, ainda, que nova lei fora editada com o objetivo de aperfeiçoar o Programa dos Colégios Cívico-Militares no âmbito de referido ente e de promover a melhoria na qualidade da educação no ensino fundamental, no ensino médio e na educação profissional. Por fim, concluiu pela defesa dos atos normativos atacados.

Na sequência, retornam os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Sustentam os autores que as leis estaduais questionadas seriam incompatíveis com os artigos 22, inciso XXIV; 143, § 1º; 144, § 5º; 206, incisos V e VI; e 227, todos da Constituição Federal.

Conforme registrado na manifestação apresentada em 09 de junho de 2021 (doc. eletrônico nº 53), a Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Carta Magna).

Amparado no critério da predominância do interesse, o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme se extrai de seu artigo 22, inciso XXIV:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Por sua vez, o artigo 24, inciso IX, da Carta da República estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre educação e ensino, cabendo ao ente central a primazia acerca da elaboração das normas gerais sobre a matéria, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas.

Assim, aos Estados e ao Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “*o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas*” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 481).

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto ressalta que lhes cabe o estabelecimento de diretrizes nacionais, restando aos Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

Normas gerais são declarações principiológicas que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out/dez 1988, p. 159).

Desse modo, cabe ao ente central editar as normas gerais sobre educação, de modo a fixar, no interesse nacional, as diretrizes que devem ser observadas pelas demais unidades federativas, remanescendo aos Estados fixar as especificidades, os modos e os meios de cumprimento do regramento estabelecido pelo ente central.

No presente caso, segundo registrado anteriormente, as normas estaduais foram editadas em alinhamento com as diretrizes federais vigentes à época, em especial com as normativas relacionadas ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM, instituído pelo Decreto nº 10.004, de 05 de setembro de 2019.

O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM decorreu de uma iniciativa da anterior gestão do Ministério da Educação, com o apoio do Ministério da Defesa, com o propósito de apresentar inovação no processo de gestão educacional, didático-pedagógica e administrativa das escolas da rede pública de ensino.

A meta principal do programa consistia na promoção de melhoria na qualidade da educação básica no ensino fundamental e no ensino médio em âmbito nacional, estadual, municipal e distrital. Portanto, a sua implementação estava associada à colaboração dos entes da Federação na promoção de ações destinadas ao fomento e ao fortalecimento das Escolas Cívico-Militares.

Por meio das Portarias nº 2.015, de 20 de novembro de 2019, nº 1.071, de 24 de dezembro de 2000 e nº 40, de 22 de janeiro de 2021, todas editadas pelo Ministério da Educação, regulamentou-se a implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, consolidando-se esse modelo de escola no âmbito do Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a partir da adesão voluntária desses entes federados.

Nesses termos, em um primeiro momento, esta Advocacia-Geral da União defendeu que, ao aderir voluntariamente ao programa nacional e às diretrizes gerais estabelecidas à época pelo ente central, o Estado do Paraná teria editado a legislação sob invectiva no âmbito de sua competência legislativa concorrente para legislar sobre educação.

Ocorre que o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM, instituído pelo Decreto nº 10.004/2019, foi revisto pelos atuais representantes do Governo Federal, notadamente diante da constatação de incongruências com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei federal nº 9.394/1996) e com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei federal nº 13.005/2014), conforme se depreende da NOTA TÉCNICA Nº 60/2023/DPDI/SEB/SEB do Ministério da Educação (em anexo).

Desse modo, o Decreto nº 10.004/2019 foi revogado pelo **Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023, que extinguiu o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM** e atribuiu ao Ministério da Educação a elaboração de um plano de transição para o encerramento das respectivas atividades, por meio de *“pactuação realizada com as secretarias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pelas escolas vinculadas ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares”*. Confirma-se o teor do Decreto nº 11.611/2023, *in verbis*:

Art. 1º Fica revogado o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019.

Art. 2º O Ministério da Educação estabelecerá, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto, plano de transição com vistas ao encerramento das atividades reguladas pelo Decreto nº 10.004, de 2019, por meio de pactuação realizada com as secretarias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pelas escolas vinculadas ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Resta claro, portanto, o reconhecimento de que o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM, criado pelo Decreto nº 10.004/2019, não se compatibilizava com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria, conclusão essa que, por decorrência lógica, estende-se às leis estaduais questionadas que, à semelhança do extinto programa federal, preveem o Programa Colégios Cívico-Militares no âmbito do Estado do Paraná.

Colhem-se da jurisprudência dessa Suprema Corte diversos precedentes que registram a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, cuja normativa deve ser observada pelos demais entes federados. Confirmam-se, a título ilustrativo, os seguintes julgados:

Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual. Cômputo de gastos previdenciários como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Conhecimento. Procedência. 1. Ação direta contra o art. 6º, II, da Lei Complementar nº 43/2002, do Estado de Pernambuco, que considera como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as dotações orçamentárias previstas nos arts. 62, VII, e 63 da Lei Complementar estadual nº 28/2000. Tais dotações se destinam à constituição de reserva extraordinária para amortização do passivo atuarial de fundo previdenciário, no que se refere ao pessoal docente e aos demais profissionais da educação em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas. 2. Embora os arts. 62, VII, e 63 da Lei Complementar nº 28/2000 tenham sido revogados pela Lei Complementar nº 511/2022, não está configurada a perda do objeto. A ausência de revogação do dispositivo impugnado nesta ação direta pode conduzir à interpretação de que ainda está autorizada a inclusão, no rol das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de gastos feitos para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do fundo previdenciário. 3. **A jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal reconhece que a definição do que sejam despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino constitui matéria de diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/1988), ou mesmo de normas gerais sobre educação (art. 24, IX e § 1º, CF/1988), de competência privativa da União.** 4. **Ao exercer essa competência, o ente central editou os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que, ao contrário do ato impugnado, não incluem nesse rol os gastos previdenciários. Logo, há vício formal de inconstitucionalidade na hipótese.** 5. Pedido julgado procedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: É inconstitucional lei estadual que autoriza o cômputo de gastos previdenciários como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

(ADI nº 6412, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/09/2023, Publicação em 25/09/2023; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. **Artigos 3º; 8º; 13; 16; 17; 23; 27; 30; 36 e 37 da Lei nº 1.030/2016, do Estado de Roraima, que alteraram dispositivos da Lei estadual nº 892/2013, a qual dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores da Educação Básica do Estado de Roraima.** Processo Legislativo. Lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem estreita relação de pertinência com o objeto do Projeto encaminhado pelo Executivo. Aumento de despesas. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal.** Não conhecimento da ação direta quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, I, da Constituição Federal. **Usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (violação ao artigo 22, XXIV, da CF). Conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido.** Modulação dos efeitos da decisão. 1. Na linha dos precedentes desta Suprema Corte “conflita com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa de outro Poder, alteração a implicar aumento de despesas – artigo 63, inciso I, da Lei Maior” (ADI 4759, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 29.10.2018). 2. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que eventual descumprimento do disposto no art. 169, § 1º, da CF (ausência de dotação orçamentária prévia) não interfere no plano de validade da norma de modo a ensejar a sua inconstitucionalidade, mas apenas em sua ineficácia, o que acarreta o não conhecimento da ação direta no tocante a este ponto. Precedentes. 3. **Consoante iterativos julgados do STF, “a questão afeta**

à internalização de títulos acadêmicos de mestrado e doutorado expedidos por instituições de ensino superior estrangeiras compõe interesse geral e demanda tratamento uniforme em todo o Estado brasileiro, pelo que deve ser regulamentada por normas de caráter nacional” (ADI nº 5168, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 23/08/2017), razão pela qual o artigo 27 da Lei nº 1030/2016 do Estado de Roraima padece de inconstitucionalidade por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República). 4. Em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, considerando que das normas ora impugnadas decorreu a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos da educação básica no Estado de Roraima, durante significativo lapso temporal, imperiosa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal dos artigos 3º; 8º; 16 (inclusão do §4º ao art. 41 da Lei nº 892/2013); 17 (inclusão do §5º do art. 41-A da Lei nº 892/2013); 23; 27; 30; 36 (inclusão do §2º ao art. 112 da Lei 892/2013) e 37, da Lei 1.030/2016, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(ADI nº 6091, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/05/2023, Publicação em 28/06/2023; grifou-se).

Cumprir registrar que a Lei nº 21.327/2022, que atualmente rege o Programa Colégios Cívico-Militares no Estado do Paraná, ampara-se no mencionado programa federal, conforme se depreende dos seguintes dispositivos em destaque:

Lei nº 21.327/2022.

Art. 8º São princípios dos Colégios Cívico-Militares do Paraná:

I - os princípios comuns a todas as instituições de ensino da rede pública estadual;

II - os princípios estabelecidos nas normas federais aplicáveis ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares; e

III - a cooparticipação da comunidade escolar.

(...)

Art. 9º São objetivos do Programa dos Colégios Cívico-Militares do Paraná:

I - os objetivos estabelecidos nas normas federais aplicáveis ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares;

II - o cumprimento de diretrizes e metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação do Paraná, contido na Lei nº 18.492, de 24 de junho de 2015, ou outra que venha a substituí-la.

Art. 13. **Para a seleção das instituições de ensino, observar-se-á o contido nas normas federais que regem a seleção de escolas para o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, bem como os seguintes critérios: (...)**

Destarte, a descontinuidade do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares deve ocorrer de forma progressiva, por intermédio da adoção de medidas de gestão educacional que possibilitem a transição dessas instituições de ensino a um novo formato educacional, sem que haja comprometimento das atividades escolares.

Assim, até que se formalizem as tratativas administrativas, com a efetiva implementação das estratégias adequadas ao cumprimento das novas diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, nos termos estabelecidos pelo Decreto nº 11.611, de 19 de julho de 2023, deve-se resguardar a continuidade das atividades educacionais no âmbito do Estado do Paraná, de modo a preservar o regular funcionamento das instituições de ensino que adotaram o modelo educacional cívico-militar.

Por todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal das normas estaduais impugnadas na presente ação direta, devendo ser observada a nova diretriz federal em matéria de educação prevista pelo Decreto nº 11.611/2023.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido veiculado pelos autores.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 1º de abril de 2024.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CHRISTINA FOLTRAN SCUCATO

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1454155617 e chave de acesso cf801755 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-04-2024 18:58. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1454155617 e chave de acesso cf801755 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-04-

2024 18:05. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor:
Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
