

A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 20.338/2020 QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE ESCOLAS CÍVICO-MILITARES NO PARANÁ

UNCOSTITUTIONALITY OF LAW 20.338/2020 THAT INSTITUED THE CIVIC-MILITARY SCHOOLS PROGRAM IN PARANA

CORRAL, Claudemir Esquerdo¹

PAULA, Bruna Balthazar de²

“Toda medida legislativa, ou executiva, que desrespeitar precedentes constitucionais, é, de sua essência, nula” (Ruy Barbosa)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo principal analisar vícios de inconstitucionalidade da Lei nº 20.338/2020 que instituiu o Programa Estadual de Escolas Cívico-militares na rede pública de ensino do Estado do Paraná. A Lei criou, de maneira verticalizada, cerca de duas centenas de escolas cívico-militares ao redor de todo o território paranaense. Para tanto, será utilizado para fins de pesquisa o método hipotético-dedutivo, por acreditar que seja o meio mais adequado para responder o questionamento inicial com em literatura, legislação e jurisprudência. Ao final, pode-se verificar através do estudo sobre inconstitucionalidade e controle de constitucionalidade e utilizando-se também da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6791 que encontra-se em trâmite no Supremo Tribunal Federal que a lei objeto deste estudo ataca especialmente o artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, que trata da competência exclusiva da União em legislar sobre diretrizes educacionais, assim o estado do Paraná inovou e usurpou a competência, incorrendo em inconstitucionalidade.

Palavras-chave: Escola Cívico-militares no Paraná; Controle de Constitucionalidade; Inconstitucionalidade Formal e Material; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The main objective of this course conclusion work is to analyze the unconstitutionality of Law nº 20.338/2020, which established the State Program of Civic-Military Schools in the public education network of the State of Paraná. The Law created, in a vertical manner, about two hundred civic-military schools around the entire territory of Paraná. For this purpose, the hypothetical-deductive method will be used for research purposes, believing that it is the most appropriate means to answer the initial questioning based on literature, legislation and jurisprudence. In the end, it can be verified through the study on unconstitutionality and control of constitutionality and also using the Direct Action of Unconstitutionality n.º 6791 that is in progress in the Federal Supreme Court that the law object of this study attacks article 22, item XXIV of the Federal Constitution, which deals with the exclusive competence of the Union

¹ Acadêmico do IX Período do Curso de Direito da UCP. E-mail: dto_claudemir.corral@ucpparana.edu.br

² Professora Orientadora da UCP Faculdades do Centro do Paraná. E-mail: prof_brunapaula@ucpparana.edu.br

to legislate on educational guidelines, so the state of Paraná innovated and usurped this competence, incurring in unconstitutionality.

Keywords: Civic-Military School in Paraná; Constitutionality Control; Formal and Material Unconstitutionality; Fundamental rights.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a Lei estadual que instituiu, no Estado do Paraná, duas dezenas de escolas cívico-militares no estado. Ao delimitar o tema objeto de estudo deste trabalho procurou-se problematizar a hipótese de possíveis vícios de inconstitucionalidade da Lei 20.338/2020 que criou o programa de escolas cívico-militares no estado do Paraná, pois em sede de estudos preliminares e durante a pesquisa pode-se verificar que a norma poderia afrontar diretamente a Constituição Federal de 1988, especialmente no tocante a competência da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), pois o legislador do Paraná inovou ao legislar sobre essas diretrizes, pois é de competência exclusiva da União essa demanda, eis que surge evidentemente a problemática, o cerne do trabalho. A partir da delimitação do tema e do delineamento do problema procurou-se construir um conjunto de ideias e de objetivos para nortear essa pesquisa.

Objetiva-se com esse trabalho de maneira geral analisar a constitucionalidade da Lei 20.338/2020 que instituiu o Programa de Escolas Cívico-militares no Paraná, tendo como objetivos específicos diferenciar inconstitucionalidade formal de material a fim de possibilitar a verificação dos possíveis erros contidos na elaboração da norma paranaense e aprofundar os estudos na temática do controle constitucional de modo a embasar e concluir a tese apontada no objetivo geral.

Na elaboração deste trabalho foi utilizado o método hipotético-dedutivo com pesquisa bibliográfica, literatura especializada sobre o tema, artigos científicos, normas do processo legislativo estadual e decisões judiciais, em especial, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6791 em tramitação no STF.

Durante esse estudo busca-se compreender de maneira sistematizada, embasado na literatura legal e na jurisprudência, primeiramente o conceito de inconstitucionalidade, bem como, estabelecer a definição e a distinção entre inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material e na sequência, ainda

dentro do primeiro capítulo demonstrar como acontece as diferentes formas de controle constitucional como ênfase no controle concentrado no Supremo Tribunal Federal, onde são processadas e julgadas as ações diretas de inconstitucionalidade, especialmente.

Na sequência procura-se demonstrar como se deu o processo legislativo que culminou com a Lei 20.338/2020, que é objeto de estudo deste trabalho, pormenorizando como ocorreu a tramitação do projeto de lei desde a protocolização pelo executivo estadual até a sanção do governador passando pelos trâmites da assembleia legislativa do estado do Paraná. Nesse ínterim verifica-se inicialmente o conceito de regime de urgência, que foi o trâmite adotado pelo poder executivo do estado para o desenrolar do projeto até a aprovação pela casa legislativa e a posterior conversão em lei. Ainda, nesse interregno traz-se a cronologia passo-a-passo desde o protocolo até a sanção governamental da lei supra, demonstrando, inclusive, quão célere é o processo legislativo na assembleia do Paraná.

Por fim, explora-se detalhadamente a inconstitucionalidade da matéria em estudo, trazendo para a barla a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6791 que tramita no Supremo Tribunal Federal que foi ajuizada pelos partidos políticos PT, PSOL e PCdoB, que questionam pontos que entendem atentar contra a ordem constitucional e que é objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Na ADI já encontram-se formalizados os pareceres da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República que se manifestam pela constitucionalidade da lei e os pareceres do Ministério Público do Paraná e da ANAJUDH-LGBTI, que funcionam como *amicus curiae* na ação e intentam pela inconstitucionalidade da lei do Paraná. Verifica-se, por derradeiro a inconstitucionalidade formal da Lei fazendo um contraponto entre o que os conceitos levantados sobre inconstitucionalidade e controle de constitucionalidade com os dispositivos da lei 20.338/2020 apontados como eivados de vícios de inconstitucionalidade, como a competência de legislar sobre as diretrizes da educação nacional.

Ao suscitar o título desse trabalho o autor procurou contemplar aspectos que abarcasse todo o contexto da pesquisa, “A inconstitucionalidade da lei 20.338/2020 que instituiu o programa de escolas cívico-militares no Paraná”. Não vislumbra-se desde já a inconstitucionalidade da matéria, todavia, o fez como *fio da meada*, pois, mesmo que empiricamente já se ventilava a tese que a lei poderia ser

inconstitucional.

2 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU MATERIAL E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

De início, procura-se com esse trabalho responder questionamentos acerca do processo legislativo que culminou com a sanção da lei que criou as escolas cívico-militares no Estado do Paraná, em especial o que suscita em diferenciar inconstitucionalidade formal de material a fim de possibilitar a sua verificação na elaboração da norma paranaense. Para tanto deve-se conceituar o termo inconstitucionalidade, que será bastante explorado durante toda essa pesquisa.

Ao deparar-se com o termo inconstitucionalidade, primeiramente, deve-se reportar à Constituição, conforme Kelsen (2005, p. 163), idealizador da teoria hierárquica das normas. A teoria de Kelsen dispõe sobre a pirâmide das normas: conforme a pirâmide, o autor identificou a Constituição como a lei maior e, por conseguinte, o topo da pirâmide e, portanto, o topo do ordenamento jurídico do Estado, sendo todas as outras normas jurídicas submissas a ela. Assim, o autor (KELSEN, 2005, p. 163) diz “que toda norma é limitada por uma norma mais alta que é o fundamento último de validade de uma norma dentro de um sistema normativo.”

Barroso (2019, p. 33) considera a Constituição uma das grandes descobertas do pensamento moderno, entendida como lei superior, e que essa lei constituinte e suprema e abrange todas as pessoas, sejam elas públicas ou privadas. Assim, compreende que a teoria da inconstitucionalidade foi criada considerando os atos emanados dos órgãos de poder públicos. Ao considerar a Constituição uma grande descoberta para o pensamento moderno, o autor estabelece um paradigma essencial para demonstrar sua supremacia. Deste modo, os atos normativos que venham a ser inaugurados no ordenamento jurídico devem obediência a essa supremacia. Afinal, do que adiantaria ser a norma constitucional suprema, se não fosse respeitada como tal?

Nesse sentido, o autor pontua que, sendo a norma constitucional fundamental para o ordenamento jurídico, essa deve regular a produção das leis e demais atos normativos. Ou seja, a própria Constituição deve criar mecanismos de controle para assegurar a sua supremacia, denominado controle de constitucionalidade. Os

aparatos de controle estão dispostos no próprio texto constitucional e, se identificada alguma contrariedade à Constituição, esses mecanismos deverão ser acionados para comprovar algum tipo vicioso, verificando-se se o ato é inconstitucional, inexistente, inválido, ineficaz ou todas as situações (BARROSO, 2019, p. 33).

Oliveira (2019) entende que as normas infraconstitucionais devem passar pelo controle de constitucionalidade, pois é um importante mecanismo de fiscalização da validade. Devem ser verificados possíveis vícios de inconstitucionalidade, afinal entende-se tratar de um reconhecimento da soberania constitucional e ainda acrescenta que todas as normas devem ser compatíveis com a Constituição da República.

Por outro lado, Serejo (2000) trata a inconstitucionalidade como um fenômeno social antes de ser um fenômeno jurídico. Esse pensamento fundamenta-se na ideia de que as mudanças ou inovações legislativas afetam, sobremaneira e diretamente, as pessoas que compõem o espectro social. Portanto, a novação normativa deve observar duas dimensões: social e constitucional, afinal trata-se de uma norma pautada nos anseios do cidadão:

A inconstitucionalidade é um fenômeno social, consistente numa valoração ordinária oposta a valores essenciais, oposição que implica um valor polar preterido. Os problemas suscitados pela inconstitucionalidade no direito positivo de um país devem ser solucionados a partir da observação do que é efetivamente oposição à Constituição e do que a realiza, e em que intensidade. O Direito extrai as notas jurídicas desse fenômeno e insere-o como um desvalor em seu ordenamento. O controle de constitucionalidade vai buscar precisamente sancionar esse desvalor (SEREJO, 2000).

Ainda sobre inconstitucionalidade, Menaged (2011) afirma que quando a Constituição é rígida as normas não estão dispostas no mesmo plano e porquanto ocorrendo uma ordenação entre elas, assim de nada serviria a Carta Constitucional estar no topo da hierarquia se as normas infra não obedecessem essa hierarquia, cabendo então mecanismos de controle nessa ordenação, a fim de garantir a soberania constitucional e repelir os vícios que porventura ataquem os dogmas suscitados pelo constituinte.

Barroso (2019, p. 40) afirma que “nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. E a falta de validade traz como consequência a nulidade ou a anulabilidade. No caso da lei inconstitucional, aplica-se a sanção mais grave, que é a de nulidade. Ato inconstitucional é ato nulo de pleno direito”. Ainda,

menção que desde a teoria da nulidade da norma inconstitucional é acolhida no Direito brasileiro desde o início da República, citando Ruy Barbosa (BARROSO, 2019, p. 37 e 40). Ainda, afirma sobre as espécies de inconstitucionalidade:

A Constituição disciplina o modo de produção das leis e demais espécies normativas primárias, definindo competências e procedimentos a serem observados em sua criação. De parte disso, em sua dimensão substantiva, determina condutas a serem seguidas, enuncia valores a serem preservados e fins a serem buscados. Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico. A inconstitucionalidade será material quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou princípio (BARROSO, 2019, p. 48).

É possível concluir que a inconstitucionalidade da norma deve ser declarada toda vez que essa for eivada de vícios que afrontem o texto constitucional. Além disso, conclui-se que a própria Constituição prevê e dispõe de mecanismos de controle e de autodefesa, que devem ser acionados toda vez que incorrer violações nos padrões arguidos pelo constituinte originário. Contudo, na literatura, há espécies de inconstitucionalidade. Para fins de delimitação da pesquisa, foram eleitas duas espécies principais: a inconstitucionalidade por vício formal e a inconstitucionalidade por vício material.

2.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade pode ser preventivo ou repressivo, bem como difuso ou concentrado. Neste tópico, dedica-se à análise do controle de constitucionalidade e suas formas para adentrar, em seguida, à análise das inconstitucionalidades formas e materiais. Assim, primeiramente, compreende-se o controle de constitucionalidade preventivo e repressivo e, após, o controle de constitucionalidade concentrado e difuso.

Para Simão (2015, p. 122 e 123) o controle preventivo busca evitar a introdução de uma lei ou norma inconstitucional na ordem jurídica. Assim, para se atingir esse objetivo a própria Constituição criou várias formas de controlar preventivamente os vícios inconstitucionais de uma norma em construção, sendo uma delas ocorrendo dentro do próprio órgão legislativo, por meio das comissões temáticas em especial da Comissão de Constituição e Justiça e nos debates nos

Plenários legislativos.

Diferentemente do controle preventivo, o controle repressivo como o próprio nome já diz, visa reprimir do ordenamento jurídico a norma ou o dispositivo legal em vigor que está em desacordo com a constituição. Simão (2015, p. 124) ensina que: “o controle repressivo tem por objeto uma norma introduzida no ordenamento jurídico, e, como finalidade, afastar a sua aplicabilidade”.

Ainda refletindo sobre o controle repressivo de constitucionalidade, Simão (2015, p. 124) ensina que incumbe ao Poder Judiciário ser o principal ou o titular do controle repressivo, mas isso não é regra, pois em outras oportunidades os outros poderes da República se estabelecem ao seu lado como concorrentes para exercerem o controle repressivo das normas inconstitucionais, especialmente o Poder Legislativo.

No que se refere ao controle de constitucionalidade preventivo e repressivo, Simão (2015, p. 125) prescreve que “o controle difuso recebe este nome porque designa um controle difundido ou distribuído. É distribuído quanto ao legitimado (qualquer pessoa), bem como quanto ao seu destinatário (qualquer juiz ou tribunal).” E ainda reforça que:

No controle difuso a inconstitucionalidade sempre é alegada como forma de tutelar um direito subjetivo, sendo, por isso, também chamada de controle por via de defesa. Ou seja, ela sempre funciona como argumento que viabiliza a pretensão principal do autor ou como uma objeção de mérito, pela defesa. Fala-se ainda que é um controle concreto porque envolve atividade jurisdicional em concreto, afeta a um determinado interesse subjetivo colocado em discussão. A inconstitucionalidade, neste caso, é arguida pelo titular do direito violado pela norma impugnada (SIMÃO, 2015 p. 125).

Pode-se verificar que no controle difuso a norma inconstitucional será atacada no caso em concreto, nas ações que estão em curso nos tribunais ou em qualquer outra esfera jurisdicional.

O controle concentrado recebe esse nome justamente por concentrar no âmbito de apenas um órgão o poder de declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de uma norma. No Brasil é o Supremo Tribunal Federal é quem tem a atribuição constitucional do controle concentrado de constitucionalidade, esse tribunal é chamado de “guardião da Constituição” tamanha é sua responsabilidade perante a norma Constitucional. Moraes (2022, p. 813) aponta o dispositivo constitucional que apresenta as atribuições do STF, especialmente acerca da guarda

constitucional e as ações que são de sua competência, essencialmente as que se são observados pelo controle concentrado, a saber:

O art. 102, I, a, da CF afirma competir ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.”

Por fim, Simão (2015 p. 125) enumera as ações que são de competência do Supremo Tribunal Federal para a realização do controle concentrado de constitucionalidade; “a) Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI (por ação ou omissão); b) ação Declaratória de Constitucionalidade; ADC, c) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF e d) Representação Interventiva.”

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

Passa-se à definição pormenorizada das duas espécies de inconstitucionalidade, enfatizando como essas se configuram na elaboração das normas e quais os procedimentos utilizados para repeli-las e não deixarem surtir efeitos no ordenamento jurídico e, por conseguinte, na sociedade.

Em relação à primeira espécie – a inconstitucionalidade formal – a nomenclatura já indica uma noção sobre como se configura: a inconstitucionalidade formal se caracteriza pela forma como as leis e os atos normativos são elaborados, ou seja, para ser inconstitucional quanto à forma, a norma desrespeita procedimentos de cunho formal, quando não são observados os atos procedimentais quando da feitura da norma. Para Barroso (2019, p. 48), o vício formal de inconstitucionalidade constitui vício orgânico, pois se caracteriza pela inobservância na regra de competência para a edição do ato normativo ou das leis. Assim, a título exemplificativo, o autor prescreve:

Se a Assembleia Legislativa de um Estado da Federação editar uma lei em matéria penal ou em matéria de direito civil, incorrerá em inconstitucionalidade por violação da competência da União na matéria. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio (BARROSO, 2019, p. 48).

Por outra ótica, Moraes (2022, p. 804) assevera que a inobservância das

normas constitucionais que determinam o processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido. Ainda, aponta que existe plena possibilidade da realização do controle repressivo de constitucionalidade, por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado”. Ainda conforme esse entendimento, Menaged (2011 n.p.) indica que a norma é inconstitucional quanto à forma quando os procedimentos de elaboração não observam o regramento determinado pela Constituição, seja no tocante a pessoa que pode propor a lei ou o porque seu processo não cumpriu ou violou elementos procedimentais da Constituição.

Cabe então ressaltar que a inconstitucionalidade formal se dará na inobservância procedimental no ato da elaboração da nova lei ou ato normativo. Em outras palavras, a inconstitucionalidade formal se caracteriza quando não observados o processo legislativo determinado pela própria Constituição. Portanto, a inconstitucionalidade formal pode ocorrer por vício de competência, quando o ente ou o legislador não detém competência para a elaboração da norma, ou porque não foi observado o processo legislativo.

A inconstitucionalidade material se configura quando a norma afronta, diretamente, a matéria constitucional, ou seja, os preceitos constitucionais e direitos fundamentais que estão consagrados na ordem constitucional. Objetivamente, Moraes (2022, p. 804) explica que, se não existir compatibilidade do objeto da lei ou do ato normativo com a Constituição, essa estará eivada de vício material. Menaged, (2011 n.p.) afirma que a inconstitucionalidade material está relacionada com o conteúdo da lei ou ato normativo em detrimento aos preceitos da Constituição, especialmente no que se refere ao conteúdo dos direitos fundamentais.

Para Barroso (2019, p. 50) a inconstitucionalidade material apresenta uma incompatibilidade substantiva entre a lei ou ato normativo com a Constituição e exemplifica:

A fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) — ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegalmente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia (BARROSO, 2019, p. 50).

Em uma lei ou ato normativo podem ocorrer, concomitantemente, vício

formal e material e esses devem ser repelidos do ordenamento a fim de prevalecer a soberania e a supremacia da Constituição, bem como para garantir que a sociedade não seja desprovida dos direitos fundamentais.

Ainda, aponta-se que inconstitucionalidade deve ser analisada sob a ótica dos direitos fundamentais, acarretando a responsabilidade e o cuidado na construção de instrumentos normativos, pois o legislador ou aquele que propor a norma deve estar atento para os efeitos que essa produzirá na sociedade, em especial se essa não fere princípio(s) garantidores de direitos fundamentais.

Moraes (2022, p.803) associa o controle constitucional com a proteção dos direitos fundamentais e que o controle de constitucionalidade está ligado à grandiosidade e a superioridade hierárquica da norma constitucional:

A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la (MORAES, 2022, p. 803).

Para Lunardi (2013, p. 2), o controle de constitucionalidade deve partir de uma reflexão rigorosa sobre os meios e os limites jurídicos do processo que devem fazer respeitar e cumprir a Constituição. Dessa forma, a construção normativa deve ser vista com muito cuidado, deve observância ao que estabelece a Constituição. A autora também comunga da ideia de que o controle rigoroso na elaboração de normas é um instrumento garantidor dos direitos do cidadão, pois pode prevenir possíveis abusos do poder estatal. Assim, uma norma que, nitidamente, afronta a norma constitucional deve ser repelida com o objetivo de garantir preceitos fundamentais.

Sobre direitos fundamentais e sua base nas cláusulas *pétreas* da Constituição Andrade (2009, p. 211), ensina que faz-se necessário notar que o tema da extensão da proteção aos direitos fundamentais conferida pelas cláusulas *pétreas* tem como

pano de fundo uma complexa, e até mesmo paradoxal, tensão entre o constitucionalismo e a democracia, ou seja, o legislador eleito sob bases democráticas deverá ter o entendimento de que, em que pese, a Constituição assegura o seu poder de legislar, ela também estabelece limites nesse poder, especialmente no tocante aos direitos fundamentais estabelecidos em cláusulas pétreas, assim sempre que uma norma afrontar preceitos *pétreos* deverão ser acionados os mecanismos de controle constitucional para verificar e repelir qualquer menção em subtrair os direitos ditos fundamentais, necessariamente os que disciplinam os direitos sociais, políticos e coletivos.

3. ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE CULMINOU NA LEI ORDINÁRIA Nº 20.338/2020 DO PARANÁ

A análise do processo legislativo que culminou na Lei 20.238/2020 depende, inicialmente, da compreensão do trâmite dos projetos de Lei na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, afinal a legislação supra foi constituída por esse Poder Legislativo. O processo legislativo deve observar preceitos fundamentais, como a competência ou a iniciativa legislativa, pois vários são os entes que estão aptos a adentrar a Casa de Leis a fim de protocolar um projeto e fazê-lo caminhar até sua aprovação, rejeição ou arquivamento.

A Constituição do Estado do Paraná estabelece no artigo 63 como se procede o processo legislativo, estabelecendo que esse compreende as emendas à Constituição, leis complementares, ordinárias e delegadas, decretos e resoluções:

Art. 63.O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - decretos legislativos; V - resoluções; VI - leis delegadas. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (PARANÁ, 1989).

Os deputados estaduais são os legisladores por excelência, todavia, não tem competência para legislar sobre matérias que são exclusivas de iniciativa do Poder Executivo, pelo Governador do Estado; do Tribunal de Justiça, por seu Presidente, que pode propor normas dentro dos limites de sua competência; da Procuradoria Geral de Justiça, pelo Procurador Geral. Igualmente, não há competência para as propostas de iniciativa popular, que podem tramitar desde que preenchidos os

requisitos da Lei, com previsão legal no artigo 65, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná.

Na sequência serão analisados os tópicos sobre o regime de urgência, que foi adotado na tramitação do projeto de lei em tela, bem como sobre a cronologia da tramitação, demonstrando como se deu o curso legislativo no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

3.1. REGIME DE URGÊNCIA

O Regime de Urgência adotado para o trâmite de projetos nas casas legislativas dispensa algumas formalidades regimentais. Para tramitar neste regime, a proposição deve partir do Poder Executivo e tratar de matérias de grande relevância e urgência. A Constituição do estado do Paraná prevê no artigo 66 a possibilidade de o Governador pedir que o projeto tramite em Regime de Urgência:

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...] § 1º. O Governador do Estado pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º. No caso do § 1º, se a Assembléia Legislativa não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, suspendendo-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

§ 3º. O prazo do parágrafo anterior não flui no período de recesso da Assembléia Legislativa, nem se aplica aos projetos de código, leis orgânicas e estatutos (PARANÁ, 1989).

Por outro lado, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, estabelece no artigo 234 os procedimentos gerais para a tramitação em Regime de Urgência dos projetos de iniciativa do Governador:

Art. 234. A apreciação das proposições do Governador do Estado, para o qual se tenha solicitado urgência, nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 66 da Constituição do Estado, obedecerá ao seguinte:

I - findo o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias de seu recebimento pela Assembleia Legislativa sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, suspendendo-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação;

II - a solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Governador do Estado depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo;

III - os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso da Assembleia nem se aplicam aos projetos de códigos, leis orgânicas e estatutos.

Parágrafo único. O regime de urgência solicitado pelo Governador do Estado independe de deliberação do Plenário (PARANÁ, 2016).

Nota-se pelo parágrafo único do artigo 234 do Regimento Interno da ALEP que, quando o Governador pede regime de urgência na tramitação não é necessária a apreciação da sua adoção pelo Plenário da Casa. Por essa razão, verifica-se a autonomia do Governador do Estado na fundamentação e utilização do regime na Assembleia Legislativa.

O projeto da Lei em questão começou a tramitar na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná por iniciativa do Executivo Estadual através da mensagem 52/2020, sob o número 593/2020, protocolado em 14/09/2020 (segunda-feira) em Regime de Urgência. O governador utilizou-se do argumento contemplado no artigo 66, inciso IV da Constituição do estado do Paraná para a criação da nova Lei, a saber:

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública (PARANÁ, 1989).

Em tese o executivo estadual utilizou um argumento legal para a propositura do projeto, todavia, por se tratar de uma lei de grande repercussão a nível de Estado, seria necessário ocorrer um debate maior acerca do tema, por exemplo a realização de audiências públicas com a participação social no debate.

Nota-se, no entanto, que ao solicitar regime de urgência na tramitação do projeto de lei, o executivo estadual o faz de forma genérica, visto que o inciso IV do inciso 66 não deixa claro a possibilidade da transformação das atuais escolas tradicionais em escolas cívico-militares, afinal não se tratava apenas de criação ou estruturação de organismos da administração do estado.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de se ter um debate mais amplo e qualificado, inclusive se utilizando de outras formas ou instâncias para o embate das ideias, como em audiências públicas, por exemplo, onde contemplasse um pluralismo de pensamentos, dando voz a outros organismos, para além dos parlamentares estaduais, como movimentos sociais, sindicatos, escolas, etc. Assim, com a adoção do regime de urgência ocorreu um aligeiramento do processo e consequentemente um definhamento do debate.

3.2. CRONOLOGIA DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 593/2020

O projeto de Lei 593/2020 foi protocolado no dia 14/09/2020 (segunda-feira) e, um dia após o protocolo, em 15/09/2020 (terça-feira), a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa analisou o projeto e emitiu parecer pela aprovação, com os seguintes argumentos:

Sendo assim fica evidenciado que o projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo está perfeitamente de acordo com o ordenamento jurídico vigente.

[...]

Por fim, no que tange à técnica legislativa, o projeto em análise não encontra óbice nos requisitos da Lei Complementar federal nº 95/98, bem como no âmbito estadual, a Lei Complementar nº 176/2014, as quais dispõem sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela APROVAÇÃO do presente Projeto de Lei, em virtude de sua CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, bem como por estarem presentes todos os requisitos de técnica legislativa (PROJETO DE LEI 593/2020 s.p.).

Nota-se que o projeto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça vinte quatro horas após adentrar a casa legislativa, com a emissão de parecer sucinto, sem análise mais aprofundado sobre a constitucionalidade do tema.

Art. 41. Cabe à Comissão de Constituição e Justiça:

I - emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, adequação regimental e caráter estrutural das proposições;

A CCJ não deve se ater a análise do mérito das proposições, todavia, minimamente precisa verificar mais a fundo questões que envolve a constitucionalidade dessas, tendo como relator o Deputado Estadual Delegado Francischini que compunha a base do governo na ALEP, tendo voto contrário em separado do Deputado Tadeu Veneri. Na análise da tramitação pode se observar que a Comissão de Constituição e Justiça se ateve em formular a tese de que o projeto de lei está de acordo com o ordenamento jurídico, não detalhando ou não se aprofundando na matéria constitucional.

No dia 16/09/2020 (quarta-feira), após parecer favorável da CCJ, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Educação da ALEP, que analisou em menos de um hora e emitiu parecer favorável, sendo relator o Deputado Estadual e Líder do

Governo Hussein Bakri, com voto contrário, em separado, do Deputado Professor Lemos.

No dia 21/09/2020 (segunda-feira), o projeto foi analisado e aprovado por duas comissões temáticas: Comissão de Segurança Pública com relatoria do Deputado Coronel Lee, que fazia parte da base do Governo do Estado; Comissão de Finanças e Tributação, com relatoria do Deputado Delegado Jacovos, também da base do Governo, e voto contrário, em separado, do Deputado Arilson Chiorato.

Em 22/09/2020 (terça-feira), encaminhou-se o projeto para análise pelo Plenário da Assembleia Legislativa o qual deliberou pela sua aprovação, recebendo algumas emendas e destaques que foram objeto na sessão deliberativa subsequente. Após uma semana, em 29/09/2020 (terça-feira), por sessão remota, o projeto foi aprovado em caráter terminativo pelo Plenário e a sua redação final foi aprovada pelo colegiado da Assembleia Legislativa. No mesmo dia, o Presidente da Assembleia Deputado Ademar Traiano assinou o autógrafo legislativo encaminhando o projeto de lei aprovado para sanção do Poder Executivo Estadual. Em 06/10/2020 (terça-feira), a Lei ordinária estadual foi sancionada pelo Governador do Estado do Paraná, Ratinho Júnior, sob o número 20.338/2020.

Constata-se que, em 22 dias desde o protocolo na ALEP, o projeto foi analisado e aprovado pelas comissões, aprovado pelo Plenário e sancionado pelo Governador do Estado. Verifica-se na CCJ, um parecer bastante sucinto que se limitou em analisar tão somente os aspectos inerentes à técnica legislativa, visto que passou despercebido aspectos atinentes à constitucionalidade, afinal, não foi analisado se os dispositivos do projeto de lei apresentam contrariedade à Constituição Federal.

Ainda, verifica-se nas outras comissões, pelas quais houve tramitação do projeto de lei, que as relatorias foram realizadas por parlamentares da base do executivo e que detinham cunho ideológico norteador para a militarização de escolas, sendo os relatores delegados ou militares. Em todas as comissões restaram vencidos os votos dos parlamentares da oposição que formam um bloco muito reduzido de deputados, esses deputados produziram pareceres e proferiram votos em separado.

Portanto, em análise da tramitação Projeto de lei nº 593/2020 na Assembleia Legislativa do Paraná, é possível constatar o aligeiramento para a aprovação da matéria, além do debate com tendências ideológicas alinhadas às propagadas pelo

Governo Estadual: o projeto de militarização das escolas estaduais foi relatado por um delegado federal na Comissão de Constituição e Justiça, um delegado na Comissão de Tributação e Orçamento, um coronel reformado da Polícia Militar na comissão de segurança pública e pelo líder do governo na Comissão de Educação da Assembleia Legislativa.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORDINÁRIA Nº 20.338/2020 DO PARANÁ

Considerando os conceitos de inconstitucionalidade e o processo legislativo da Lei Ordinária nº 20.338/2020 do Paraná, analisados, respectivamente, na primeira e segunda seção do presente trabalho, passa-se à análise da constitucionalidade da referida norma. Inicia-se a primeira seção com a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6791, em trâmite no Supremo Tribunal Federal e, após, analisa-se a constitucionalidade com considerações sobre os vícios que caracterizam a inconstitucionalidade observada na norma estadual.

4.1. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6791

Com a sanção da Lei 20.338/20 pelo Governador do Estado do Paraná, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pelos partidos políticos PT (Partido dos Trabalhadores), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) e PC do B (Partido Comunista do Brasil), todos com representação no Congresso Nacional. A ação foi protocolizada recebendo a numeração ADI 6791, procedido o sorteio da relatoria, foi designado o Ministro Dias Toffoli como relator.

Nos termos do artigo 103 da Constituição Federal, são legitimados para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Na petição inicial os proponentes apontaram a legitimidade para a propositura da referida ADI:

1. As leis estaduais podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, mediante ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a expressa previsão no artigo 102, I, alínea 'a', da Constituição Federal. 2. Por sua vez, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor ação direta de inconstitucionalidade, autorizados pelo artigo 103, VIII, da Constituição Federal e pelo artigo 2º, VIII, da Lei Federal 9.868/99. 3. Ademais, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade. A legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “não sofre 3 as

restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas”, segundo assentada jurisprudência desta corte (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000) (PETIÇÃO INICIAL ADI 6791, p. 2, 2021).

Em relação ao conteúdo da petição inicial da ADI, os proponentes apontam os dispositivos que fundamentam a propositura da ação e quais são os vícios que levaram à inconstitucionalidade da lei:

21. A Lei 20.338/20 do Estado do Paraná afronta a Constituição Federal por diversos flancos, violando dispositivos e princípios constitucionais. 22. Há inconstitucionalidades formais por usurpação de competência da União para legislar sobre princípios e diretrizes do sistema educacional (art. 22, XXIV), dado afrontar e extrapolar as normas gerais da LDB (art. 24, §1º e §2º). 23. Há também inconstitucionalidades materiais por ofensa ao princípio da valorização do profissional da educação (art. 206, V) e da gestão democrática da escola (art. 206, VI), por impor a militarização precoce aos jovens e impedir o exercício do direito do imperativo de consciência (art. 143, § 1º) e violar os direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes, em consonância com o desrespeito ao próprio poder familiar (art. 227), e por extrapolar as atribuições constitucionais da força militar estadual (art. 144, § 5º). Some-se a isso o desrespeito aos princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade e legalidade. (PETIÇÃO INICIAL DA ADI 6791, p. 7, 2021).

Nota-se, portanto, que o mérito da ADI 6791 está ancorado em aspectos que remetem a vícios de inconstitucionalidade formal e material, ambos analisados na primeira seção do presente trabalho: a norma impugnada em ADI viola a competência legislativa da União quando versa sobre os princípios e diretrizes do sistema educacional, além de ferir materialmente quando discorre sobre o princípio da valorização do profissional da educação e da gestão democrática da escola.

No âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade podem se manifestar no processo a figura do *amicus curiae* que são entidades ou instituições que se manifestam nos autos da ADI e emitem parecer sobre a constitucionalidade ou não de um dispositivo normativo. Na presente ADI figuram como *amicus curiae* o Ministério Público do Estado do Paraná e a Associação Nacional de Juristas Pelos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais (ANAJUDH-LGBTI), que emitiram seus respectivos pareceres acerca da inconstitucionalidade da lei impugnada.

O Ministério Público do Estado do Paraná, em sua manifestação, assevera que a lei é revestida de vícios que acarretam em inconstitucionalidade, como segue:

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado do Paraná, enquanto *amicus curiae*, manifesta-se nos seguintes termos: - sejam rejeitadas as preliminares suscitadas pela Assembleia Legislativa do Paraná, pela Advocacia-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República; -seja incidentalmente reconhecida a inconstitucionalidade formal do Decreto Federal nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que estabeleceu o Programa Nacional das Escolas Cívico Militares (PECIM), por configurar excesso de poder regulamentar e extrapolação da competência conferida ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição Republicana; - seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 20.338, de 6 de outubro de 2020 (com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 20.505, de 15 de janeiro de 2021), que instituiu o Programa Colégios Cívico-Militares no Paraná, por representar intromissão do Estado em competência legislativa para edição de normas gerais de educação, a qual é reservada à União, significando transgressão às regras de divisão previstas pelo art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição da República; - seja declarada a inconstitucionalidade material da Lei Estadual nº 20.338, de 6 de outubro de 2020 (com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 20.505, de 15 de janeiro de 2021), porque o Programa Colégios Cívico-Militares do Paraná representa intromissão militar na escola pública, transmuta militares da reserva em profissionais da educação sem a prestação de concurso público, transgredir a liberdade de aprender e ensinar, o pluralismo de ideias e de Procuradoria-Geral de Justiça ADI nº 6791/PR 36 concepções pedagógicas e a valorização dos profissionais de educação, assegurados pelo art. 206, incisos II, III e V, da Constituição da República, assim como os direitos à liberdade de manifestação do pensamento e de expressão, previstos pelo art. 5º, incisos IV e IX, da Carta Magna (MP/PR *AMICUS CURIAE*, ADI 6791, p. 36, 2021).

O Ministério Público do Paraná ao emitir o presente parecer em sede de *amicus curiae* demonstra que a ordem constitucional distribui as competências, legislativas e materiais, orientada pelo critério da predominância de interesses. Num Estado federativo, como é o Brasil, é imprescindível que a Constituição assim o faça, a fim de resguardar a autonomia de cada uma das esferas, prevendo-se organização mínima para convivência de distintas ordens jurídicas no mesmo território. (MP/PR *AMICUS CURIAE*, ADI 6791, p. 15, 2021).

Ainda traçando os ditames constitucionais o MP no parecer prescreve que é possível concluir que a legislação do Paraná usurpou a competência reservada à União ao criar um sistema híbrido de ensino, diferentes daqueles apontados na Lei Federal (MP/PR *AMICUS CURIAE*, ADI 6791, p. 16, 2021).

Por sua vez, a ANAJUDH-LGBTI também se manifestou pela inconstitucionalidade da norma impugnada nos seguintes termos:

[...], a Lei nº 20.338/20 do Estado do Paraná e o art. 1º, VI, da Lei nº 18.590/15, também do Estado do Paraná, contrariam o art. 206, IV, da Constituição ao inviabilizar a gestão democrática da escola mediante o esvaziamento das competências dos diretores civis em benefício do diretor militar, e o art. 143, § 1º, ao promover a militarização precoce dos jovens e

impedir o livre exercício do direito do imperativo de consciência. (ANAJUDH-LGBTI *AMICUS CURIAE*, ADI 6791, s.p., 2021).

Também já se manifestaram nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade a Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da República (PGR). Em sua manifestação final o Advogado Geral da União proferiu o pedido no sentido de que seja improcedente o pedido dos autores da ADI, a saber:

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo conhecimento parcial da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pelos autores. (AGU, ADI 6791, p.31, 2021).

No mesmo sentido, o Procurador Geral da República em suas alegações se manifestou no sentido de a norma figura constitucional e que o pedido deva ser rejeitado, nos seguintes termos:

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo parcial conhecimento da ação e, nessa extensão, pela improcedência do pedido. (PGR, ADI 6791, p.30, 2021).

Ao fundamentar seu respectivo parecer o PGE, após longa análise fática, limita-se a dizer que se trata de norma condizente com a competência constitucional prevista no art. 84, XXV, c/c art. 37, II da Constituição Federal, e que não elide a participação da comunidade escolar no processo de adesão do estabelecimento de ensino ao modelo cívico-militar” (PGR, ADI 6791, p.29, 2021). Por sua vez, o AGU fundamentou no sentido de que “Constata-se, portanto, que o estado do Paraná atuou no âmbito de sua competência de tornar específicas, à comunidade local as diretrizes fixadas pela legislação geral. A respeito da competência dos estados-membros para dispor sobre a educação”. (AGU, ADI 6791, p.22, 2021).

Há entendimentos conflitantes sobre a constitucionalidade da matéria: de um lado os *amicus curiae* e o Ministério Público do estado do Paraná se manifestam pela inconstitucionalidade; por outro lado o PGR e o AGU se manifestam em sentido contrário, pela rejeição da ADI em razão da constitucionalidade da lei.

Os proponentes pretendem, portanto, com a ADI nº 6791 a realização do controle concentrado de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, apontando os indícios de inconstitucionalidade na petição inicial. Contudo, ainda não houve julgamento da matéria, encontrando-se na fase de conclusão para o Ministro

Relator, Dias Toffoli, com data da última movimentação em 02/05/2023.

4.2. A INCONSTITUCIONALIDADE NA LEI 20.338/2020 DO PARANÁ

A legislação educacional do Brasil, a exemplo de outras leis que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, vem sendo modernizada à medida em que a sociedade se inova ou se transforma. Assim, na ânsia de serem protagonistas, os governos e os legisladores podem acabar por não realizar análise detida e com profundidade da matéria a ser regulada pelo projeto de lei em andamento. No caso da Lei ordinária nº 20.338/2020 do Paraná, a sua aprovação ocorreu em apenas vinte e dois dias de tramitação na Assembleia Legislativa.

Por iniciativa do Poder Executivo, aprovada em 2020 na Assembleia Legislativa do Paraná, a Lei nº 20.338/2020 criou centenas de escolas cívico-militares ao redor de todo o território paranaense, transformando as escolas estaduais em um modelo híbrido de gestão compartilhada por diretores civis e militares e com o corpo docente civil. Essa legislação ainda inova no sentido de criar diretrizes educacionais para essas escolas, por meio das “unidades curriculares de civismo e de cidadania”.

Assim, ao verificar a lei e ao estudar os meios de controle constitucional pode-se afirmar que o Estado do Paraná, ao estabelecer uma lei que cria diretrizes educacionais, acabou usurpando a competência da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação. O artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, estabelece como competência legislativa privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional³. Aponta-se que a competência para legislar sobre a educação é concorrente, conforme o artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal⁴, porém, a competência para legislar sobre as diretrizes e bases é privativa da União, em razão da previsão do artigo 22, inciso XXIV, transcrito acima.

Em relação à competência legislativa da União e dos Estados, destaca-se a recente decisão proferida na ADI nº 7019, em julgamento da linguagem neutra nas escolas. No julgamento da referida ADI, o Plenário do Supremo Tribunal Federal

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988).

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]. IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (BRASIL, 1988).

analisou o tema da competência legislativa dos entes federativos sobre educação e as diretrizes gerais da educação, previstas no artigo 22, inciso XXIV, e artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal.

No referido caso, a lei do Estado de Rondônia, que proibia a utilização da linguagem neutra em instituições de ensino e editais de concursos públicos, foi declarada inconstitucional por usurpação de competências. O Plenário entendeu, por unanimidade, pela existência de inconstitucionalidade formal, visto que a referida lei viola a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre diretrizes e bases da educação, conforme competência privativa do artigo 22, inciso XXIV, da CF.

Assim, no caso da Lei ordinária do Paraná, da mesma forma, verifica-se a inconstitucionalidade formal pela violação ao artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal que prevê com competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases educacionais. Nota-se, portanto, que ao legislar matéria de competência da União, o Estado do Paraná incorreu em inconstitucionalidade formal, visto, o vício de origem, afinal, tão somente a União poderia legislar sobre tal matéria, de maneira a não restar dúvidas sobre a inconstitucionalidade da norma.

Em exercício de sua competência legislativa privativa, a União legislou sobre as diretrizes e bases da educação nacional, ao editar a Lei nº 9.394/1996 ou Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Na LDB não está previsto o modelo de escolas cívico-militares e, portanto, não há fundamento para esse tipo de diretriz educacional. Ressalta-se que as diretrizes da LDB norteiam as escolas civis, sendo o ensino militar é regulamentado por lei específica, conforme dispõe o artigo 83 da Lei de Diretrizes e Base da Educação: “O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

A LDB não prevê o modelo de escolas cívico-militares, assim, por óbvio, não vislumbra esse tipo de diretriz educacional, pois as diretrizes da LDB norteiam as escolas civis. Na inicial da ADI 6791 proposta no STF os proponentes asseveram que:

O legislador federal separou os dois modelos de educação em razão de serem eles incompatíveis, irreconciliáveis entre si. Não existe meio termo entre educação civil e militar. A LDB separa os dois modelos de ensino e trata apenas da educação civil. A não militarização da educação é um princípio fundante, implícito e essencial, que orienta a LDB. As escolas

militares são residuais no sistema educativo brasileiro (INICIAL ADI 6791, p. 13, 2021).

O estado do Paraná, em desacordo com a competência legislativa disposta na Constituição Federal resolveu inovar sobremaneira a competência de legislar sobre a norma educacional, especialmente no tocante às diretrizes e bases da educação nacional, pois o modelo cívico-militar inexistente na LDB, que orienta a educação nacional. Não há modelo híbrido de escolas cívico-militares, pois a LDB traça diretrizes para escolas civis e, apenas no artigo 83, prevê a existência de escolas militares.

Ainda, a norma estadual estabelece que serão contratados policiais militares da reserva ou reformados para compor os quadros das escolas cívico-militares, para desenvolverem atividades de gestão e de monitoria. Todavia, a LDB é explícita ao estabelecer quem são os profissionais da educação básica, em rol taxativo, e que esses são os que podem desenvolver atividades na educação básica, a saber:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (LDB 9394/96, 1996).

Verifica-se, portanto, que a Lei Federal não vislumbra em seu rol de profissionais da educação básica a figura do militar, tampouco do militar da reserva ou reformado. Assim, a norma novamente incorre em vício formal ao atacar a competência legislativa sobre tal matéria que é de competência exclusiva da União. Conforme apontado, anteriormente, o artigo 24 da Constituição Federal prevê a competência legislativa concorrente entre os entes federativos e, no inciso XI,

encontra-se a “educação” como uma das competências legislativas concorrentes⁵.

Entretanto, os §§ 1º e 2º do dispositivo constitucional determina que, na competência concorrente, caberá à União legislar sobre as normas gerais e aos Estados exercer a competência suplementar. Nesse caso, a norma do Paraná também viola o referido artigo, pois ao legislar sobre novos profissionais da educação o Estado do Paraná inovou e não legislou sobre norma residual ou específica, mas sobre a norma geral, acarretando, portanto, em inconstitucionalidade formal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrar o presente estudo acerca da inconstitucionalidade da norma paranaense, deve-se ressaltar todo o conhecimento produzido durante o percurso. Inicialmente, o trabalho concentra-se nos conceitos que envolvem o tema da inconstitucionalidade e a diferenciação entre inconstitucionalidade formal e material, bem como fez um paralelo com as formas de controle constitucional e como ocorre, na prática, a aplicação dos principais modelos de controle, especialmente do controle concentrado de constitucionalidade, a fim de propiciar o estudo sobre a ADI 6791, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, órgão constitucional responsável por fazer o controle concentrado de constitucionalidade.

Para obter as respostas sobre as hipóteses apontadas inicialmente, o trabalho analisou o processo legislativo da lei estadual que instituiu o modelo de escolas cívico-militares pelo Paraná. Para tanto, discorreu-se sobre o regime de urgência adotado pelo executivo estadual para o trâmite do projeto de lei, que possibilitou a abreviação da tramitação do projeto de lei, a qual ocorreu em vinte e dois dias desde o protocolo na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) até a sanção pelo Poder Executivo Estadual. Ainda, cronologicamente, tratou-se do passo-a-passo da tramitação desde o protocolo até a sanção governamental, incluindo as deliberações nas diferentes comissões e no plenário da ALEP.

Feitas essas considerações, o trabalho voltou-se ao seu objeto central de pesquisa, relacionado à inconstitucionalidade da Lei estadual. No estudo da ADI

⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...].

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (BRASIL, 1988).

6791 que foi ajuizada pelos partidos políticos PT, PSOL e PCdoB legitimados constitucionalmente por terem representações no Congresso Nacional, foi possível constatar que os proponentes fundamentaram a ação na inconstitucionalidade formal, sendo a competência de legislar sobre a criação de diretrizes educacionais, dada a exclusividade da União. O entendimento foi reafirmado pelo Ministério Público do Estado do Paraná e da Associação Nacional de Juristas Pelos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais (ANAJUDH-LGBTI) que funcionam como *amicus curiae* na presente. Por outro lado, a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da União em apertada análise disposta em seus respectivos pareceres asseveraram que a presente ADI não deve prosperar, por entenderem que a norma é revestida de constitucionalidade. A Ação Direta de Inconstitucionalidade se encontra ainda em tramitação no STF sob relatoria do Ministro Dias Toffoli.

Escorado em todo o estudo realizado sobre o tema da inconstitucionalidade e do controle de constitucionalidade, bem como sobre o processo legislativo aligeirado que ocorreu na ALEP do Paraná e inspirado nos apontamentos produzidos na ADI 6791, concluiu-se que o Estado do Paraná, ao estabelecer uma lei que cria diretrizes educacionais, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação. Nesse aspecto, aponta-se o primeiro vício formal de inconstitucionalidade na norma, pois a carta constitucional é direta no que dispõe sobre a quem cabe a competência de legislar sobre diretrizes educacionais, conforme artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, cabendo exclusivamente à União a competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação.

Ainda, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, não prevê o modelo híbrido de escolas cívico-militares como diretriz educacional, traçando distinção clara entre as escolas civis e escolas militares. Também nesse aspecto, o Estado do Paraná editou lei que viola a competência legislativa concorrente, prevista no artigo 24 da Constituição Federal. Os seus parágrafos primeiro e segundo prescrevem que, no exercício da competência legislativa entre União e demais entes federados, a União tem a competência de legislar sobre normas gerais e os Estados-membros detêm competência supletiva. Dessa maneira, ao legislar sobre modelo híbrido de escolas, o Estado do Paraná inovou a ordem constitucional ao dispor sobre norma geral e, novamente, feriu o preceito

constitucional quanto à sua forma.

Dessa forma, conclui-se que a Lei ordinária nº 20.338/2020 do Estado do Paraná possui vícios de inconstitucionalidade formal, por violação ao artigo 22, inciso XXIV, e artigo 24, inciso IX, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, por ter usurpada a competência legislativa privativa a União em criar normas concernentes a diretrizes e bases da educação e por ter inovado a norma constitucional quando legislou sobre o modelo de escola cívico-militar o qual não tem previsão na legislação federal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 181 jan/mar. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9394/1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 01 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6791**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6150299>. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7019**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6150299>. Acesso em: 30 mai. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LUNARDI, Soraya. **Teoria do processo constitucional**: análise de sua autonomia, natureza e elementos. São Paulo: Atlas, 2013.

MENAGED, Marcelo **O Fenômeno e as Formas de Controle de Constitucionalidade das Leis**. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/2/Controle_de_Constitucionalidade_168.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38 ed. Barueri: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, A. L. M.; DE OLIVEIRA, A. S.; ZOGHBI, H.; NUNES, M. E. D. S.; CHAVES, I.; NOCETTI, R. D. C. P. Controle de Constitucionalidade. **Revista FARO CIÊNCIA (ISSN 2359-1846)**, v. 5, n. 1, 21 mar. 2019.

PARANÁ, Assembleia Legislativa do estado do. **Regimento Interno. Resolução 11/2016**. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/>. Acesso em 01 mai. 2023.

PARANÁ, Assembleia Legislativa do estado. **Projeto de Lei 593/2020**. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/>. Acesso em 12 abr. 2023.

PARANÁ, **Constituição (1989). Constituição do estado do Paraná**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codA>

to=9779&codItemAto=97592. Acesso em 01 mai. 2023.

PARANÁ, **Lei 20.338/2020 Institui o Programa Colégios Cívico-Militares no Estado do Paraná e dá outras providências.** Disponível

em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=239004&indice=1&totalRegistros=1&dt=5.5.2023.15.9.8.34>. Acesso em 01 mai. 2023.

SEREJO, Paulo. Conceito de Inconstitucionalidade Fundamento de uma teoria concreta do controle de constitucionalidade, **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 2, n. 19, dez. 2000.

SIMÃO, Calil. **Elementos do Sistema de Controle de Constitucionalidade**, 3 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.