



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7662

Requerentes: Partido Socialismo e Liberdade

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relator: Ministro GILMAR MENDES

*Lei Complementar nº 1.398, de 28 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, que instituiu o Programa Escola Cívico-Militar para estabelecimentos de ensino estaduais e municipais da rede de educação básica do referido ente federativo. Alegação de inconstitucionalidade formal e material. Mérito. A estrutura normativa que orienta a oferta de educação básica escolar no Brasil possui seus fundamentos na Lei Federal nº 9.394/1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, determinando as finalidades, os meios e os parâmetros a serem observados pelos formuladores de políticas e operadores dos sistemas de ensino. Legislação local que, ao adentrar indevidamente na seara de competência da União, institui modelo educacional peculiar que extrapola os parâmetros legais estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A alocação de militares da reserva para a execução de atividades relacionadas à educação escolar básica, ainda que na condição de apoio, suporte ou monitoramento, não encontra respaldo nas normas fundamentais do sistema educacional brasileiro, nem previsão compatível com a finalidade constitucional dessas instituições. A Constituição Federal, mesmo considerando as características do modelo federativo, não outorga aos estados federados a competência legislativa para instituir um modelo educacional distinto daquele delineado pela Lei nº 9.394/1996. Manifestação pela procedência do pedido.*

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 Socialismo e Liberdade – PSOL, tendo por objeto a Lei Complementar nº 1.398, de 28 de maio de 2024, do Estado de São Paulo, que instituiu o Programa Escola Cívico-Militar para estabelecimentos de ensino estaduais e municipais da rede de educação básica de referido ente federativo.

Eis o teor parcial da norma impugnada:

### **Lei Complementar nº 1.398, de 28 de maio de 2024**

Artigo 1º - Fica instituído o Programa Escola Cívico-Militar no Estado de São Paulo para as escolas públicas estaduais e municipais da Rede de Ensino de Educação Básica.

§ 1º - Compete à Secretaria da Educação a coordenação estratégica e de implementação das ações do Programa.

§ 2º - O Programa é complementar às políticas de melhoria da qualidade da educação básica em âmbito estadual e municipal e não implicará o encerramento ou substituição de outros programas.

§ 3º - O Programa poderá ser implantado em escolas públicas preexistentes e em unidades novas, selecionadas na forma prevista no artigo 8º desta lei complementar.

§ 4º - As atividades extracurriculares cívico-militares que compõem o Programa serão definidas pela Secretaria da Educação em articulação com a Secretaria da Segurança Pública, com as secretarias municipais de educação e com as equipes escolares, tendo como diretriz o desenvolvimento, no processo de aprendizagem, de:

- 1 - valores cidadãos, como civismo, dedicação, excelência, honestidade e respeito;
- 2 - habilidades que preparem o aluno para o exercício consciente da cidadania.

§ 5º - A participação dos municípios no Programa ocorrerá por meio de adesão voluntária e em regime de cooperação, na forma a ser definida em ato do Secretário de Estado da Educação.

Artigo 2º - Para fins desta lei complementar, considera-se:

I - Escola Cívico-Militar: instituição pública de ensino que passou por processo de conversão para o modelo cívico-militar ou unidade nova autorizada a funcionar nesse modelo;

II - Programa Escola Cívico-Militar: conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação ofertada no ensino fundamental, ensino médio e

educação profissional, por meio de um modelo de gestão de excelência nas áreas pedagógica e administrativa e de desempenho de atividades cívico-militares.

Artigo 3º - São objetivos do Programa:

I - garantir o cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação de São Paulo, aprovado pela Lei estadual nº 16.279, de 08 de julho de 2016;

II - a melhoria da qualidade da educação pública no Estado de São Paulo, com ênfase na aprendizagem e na equidade;

III - garantir o desenvolvimento de ambiente escolar adequado que promova a melhoria do processo de ensino-aprendizagem;

IV - atuar no enfrentamento da violência e promover a cultura da paz no ambiente escolar;

V - garantir uma gestão de excelência em processos educacionais, pedagógicos e administrativos;

VI - estimular a promoção dos direitos humanos e do civismo, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância como garantia do exercício da cidadania e do compromisso com superação das desigualdades educacionais;

VII - estimular a integração da comunidade escolar;

VIII - colaborar para a formação humana e cívica, garantindo liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

IX - auxiliar no enfrentamento das causas de repetência e abandono escolar com vistas a garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência dos estudantes na escola;

X - contribuir para a melhoria do ambiente de trabalho dos profissionais da educação e da infraestrutura das unidades de ensino.

Artigo 4º - São diretrizes do Programa:

I - elevação da qualidade de ensino medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);

II - gestão e organização do trabalho escolar, pautadas na gestão pedagógica eficiente, conduzida por servidor efetivo da Secretaria da Educação do Estado ou, quando o caso, de secretaria municipal de educação; e

III - gestão das atividades extracurriculares cívico-militares, conduzida pela Secretaria de Segurança Pública.

(...)

Artigo 16 - As Secretarias da Educação e da Segurança Pública editarão, no âmbito de suas competências, normas complementares para o cumprimento do disposto nesta lei complementar.

Artigo 17 - A implantação do Programa ocorrerá conforme a disponibilidade orçamentária e financeira do Estado, à conta das dotações orçamentárias próprias da Secretaria da Educação.

Artigo 18 - Esta lei complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Como parâmetro de controle, o partido autor indica os dispositivos constitucionais que estabelecem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV); a necessidade de observância das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, §§ 1º e 2º); as funções das polícias militares (art. 144, § 5º); a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática do ensino público (art. 206, V e VI); o tratamento constitucional dado ao Plano Nacional de Educação (art. 214); o direito ao serviço alternativo por imperativo de consciência (art. 143, § 1º); e a proteção integral das crianças e adolescentes (art. 227).

Conforme exposto na petição inicial, a Lei Complementar estadual nº 1.398/2024 teria estabelecido as bases de um novo programa escolar da Rede de Educação Básica do Estado de São Paulo, criando, segundo a parte autora, um verdadeiro *"projeto de militarização da escola civil"*, em que se objetiva a *"gradual substituição de profissionais da educação, os quais devem prestar concurso público e passar pela análise de seus títulos acadêmicos para estarem aptos a ocupar tais cargos, por militares, a serem escolhidos de forma discricionária, em última instância, por ato da Secretaria da Segurança Pública, em clara desvalorização da categoria de educadores, afronta às suas funções pedagógicas, ao princípio da gestão democrática e ao planejamento escolar, além de violação às funções constitucionais da Polícia Militar, e, ainda, inconstitucionalidade na forma do custeio de integrantes da Polícia Militar por meio do orçamento destinado à educação"* (petição inicial, fl. 10-11).

Ao tratar das violação ao Texto Constitucional, em primeiro lugar, o requerente afirma que as normas constantes do diploma legal sob investida 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).

Nesse contexto, argumenta que a lei estadual não se limitaria a instituir um modelo de gestão da educação, estabelecendo um novo 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, norma que consolida elementos norteadores aplicáveis

somente às escolas civis e que direciona o ensino militar, de caráter alegadamente residual, às disposições contidas em lei específica.

De acordo com o requerente, "*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)*" (petição inicial, fl. 17-18). Desse modo, resta caracterizada "*intromissão do Estado de São Paulo em espaço que o constituinte reservou exclusivamente à União, qual seja: o estabelecimento de princípios e diretrizes do sistema educacional*" (petição inicial, fl. 19).

Em outra vertente, aponta aspectos da lei paulista 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 (artigos 143, § 1º; 144, § 5º; 206, incisos V e VI; e 227, todos da Constituição Federal).

Em análise às referidas ofensas constitucionais, defende que o conceito de escola cívico-militar não albergaria uma gestão democrática da escola pública, que de englobar todos os aspectos da organização escolar.

Nesse passo, menciona que "*a aprovação do Programa de Escolas Cívico-Militares pela Lei nº 1.398/2024, sem que tenha sido realizado qualquer debate social materializado nos Planos Nacional e Estadual de Educação, viola frontalmente o princípio do planejamento escolar, o que reforça a sua manifesta inconstitucionalidade*" (petição inicial, fls. 30-31).

Em outra linha argumentativa, sustenta que em muitos municípios do Estado de São Paulo 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. Assim, *"ao pretender adotar o sistema militarizado para grande parte de suas escolas, o ato normativo impugnado acaba por diminuir as opções de escolha dos pais e responsáveis, restringindo, por consequência, os direitos constitucionais garantidos às crianças e adolescentes pelo art. 227 da CF"* (petição inicial, fl. 33).

Por fim, indica que a Lei nº 1.398/2024 seria também inconstitucional por vincular o financiamento das atividades de membros da Segurança Pública ao orçamento da educação.

Com amparo nos argumentos mencionados, os autores pedem a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Complementar nº 1.398/2024, do Estado de São Paulo e, ao final, a declaração definitiva de sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro GILMAR MENDES, 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 de São Paulo suscitou, em caráter preliminar, a extinção do feito por litispendência ou a distribuição por dependência à ADI nº 6.791, que trata de norma do Estado do Paraná nos mesmos moldes do objeto da presente ADI.

De acordo com o requerido, a referida lei seria constitucional, pois não viola a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF), decorrendo de legítimo exercício de competência concorrente do Estado de São Paulo, conforme previsto no art. 24, IX, da CF. Nesse contexto, argumenta que *"ao legislar sobre ensino e educação a serem prestados por escolas públicas de natureza cívico-militar, o Estado de São Paulo não ofendeu nem violou a Constituição Federal, porque não usurpou da competência de legislar sobre regras gerais de educação, ou, diretrizes e bases da educação nacional"* (documento eletrônico nº 38, fl. 24).

Ainda de acordo com as informações apresentadas, a Lei Complementar nº 1.398/2024 apenas prevê que a gestão das atividades extracurriculares cívico-militares será conduzida pela Secretaria de Segurança Pública, em articulação com a Secretaria da Educação, não havendo usurpação das funções constitucionais da Polícia Militar. Nesse passo, argumenta ainda que *“a LC n. 1.398/2024 não prevê que os monitores serão policiais militares em atividade, uma vez que, de acordo com o inciso VII, do artigo 5º dessa Lei Complementar, nesse Programa de educação cívico-militar, atuarão os policiais militares da reserva que atuarão no Programa como monitores, nos termos do regulamento”* (documento eletrônico nº 38, fl. 32).

Por fim, defende que a LC nº 1.398/2024 é complementar às políticas de melhoria da qualidade da educação básica e busca a valorização dos profissionais da educação e que o programa que é objeto da lei possui natureza educacional e será regido pelo órgão técnico especializado em educação pública, no caso a Secretaria de Estado da Educação.

Por sua vez, o Governador do Estado de São Paulo apresentou informações também defendendo a constitucionalidade das normas estaduais impugnadas. Em caráter preliminar, suscitou a extinção do feito por ausência de demonstração de violação direta à Constituição Federal e por inépcia da petição inicial, devido à ausência de impugnação de todo o complexo normativo.

No mérito, sustenta que não há derrogação das normas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação — Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 — nem descumprimento das orientações da Base Nacional Curricular Comum aprovada pelo Conselho Nacional de Educação. Segundo defende, a norma impugnada somente institui um modelo de gestão escolar com conteúdos extracurriculares voltados à formação cívica dos estudantes. Em sua compreensão, a norma teria sido editada no legítimo exercício de competência concorrente porque *“não há no Texto Constitucional nada que impeça o Estado de estabelecer modelos de gestão escolar aplicáveis a sua própria rede educacional, desde que observadas as diretrizes constantes das normas gerais federais”* (documento eletrônico nº 40, fl. 05).

Além disso, ressaltou que a alegação de que a atuação de policiais militares em colaboração com a administração escolar nas Escolas Cívico-Militares viola a função

constitucional da corporação é infundada porque existem normas federais que estabelecem balizas gerais de atuação dos policiais militares transferidos para reserva em atividades civis, desde que estes sejam compatíveis com sua formação.

Acrescenta ainda que não foi demonstrada incompatibilidade com o Princípio da Gestão Democrática do Ensino, consagrado no artigo 206, inciso VI, da Constituição, destacando que os objetivos do Programa tratado na legislação impugnada incluem a promoção dos direitos humanos e do civismo, o respeito à liberdade e o apreço à tolerância, a integração da comunidade escolar, e a garantia da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber. Ademais, elucida que a lei atacada condiciona a implantação do modelo à realização de consulta pública junto à comunidade escolar, assegurando que a implementação do programa dependa da aprovação da comunidade.

Acrescenta ainda que não há compulsoriedade na matrícula em Escola Militar, a qual *"não oferecerá qualquer conteúdo relacionado ao preparo para o combate, sendo estritamente guiada pelas diretrizes da Base Nacional Curricular Comum e pelo Currículo Paulista e sob direção pedagógica dos mesmos profissionais da educação que atuam nas demais escolas estaduais"* (documento eletrônico nº 40, fl. 11).

Quanto à questão do custeio do programa, defende que não há criação de despesa obrigatória porque que a implementação do modelo de Escola Cívico-Militar depende de ato discricionário do Poder Executivo e pode ocorrer de forma gradativa, e que a *"comparação feita na inicial em relação ao pró-labore pago aos monitores policiais militares e a remuneração dos profissionais da educação é flagrantemente inapropriada"* (documento eletrônico nº 40, fl. 15).

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.



Como se sabe, 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 privativa 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 complementar 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*”<sup>[1]</sup>.

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<sup>[2]</sup>.

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.

Sem embargo, no presente caso, estamos diante de hipótese de competência privativa da União para legislar sobre **diretrizes e bases da educação**.

A jurisprudência dessa Suprema Corte oferta diversos precedentes que registram a competência da União para **tratar de 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).

No que concerne à temática das Escolas-Cívico militares, convém destacar que, recentemente, 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).

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.

No presente caso, a legislação impugnada não está diretamente amparada no programa que foi expressamente revogado.

Todavia, as **mesmas incompatibilidades identificadas** entre o extinto o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – PECIM e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei federal nº 9.394/1996), acompanhada do atual Plano Nacional de Educação 2014-2024, **também se verificam em relação à legislação impugnada.**

Como se depreende da NOTA TÉCNICA Nº 60/2023/DPDI/SEB/SEB do Ministério da Educação (vide Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.791, documento eletrônico nº 121), o encerramento do referido programa foi recomendado principalmente em razão dos seguintes pontos: (i) ineficiência na alocação de recursos, com baixa execução de verbas destinadas à melhoria da infraestrutura física e pedagógica e alocação desproporcional de recursos para a remuneração dos militares inativos no âmbito do Programa, (ii) possíveis incongruências na correlação entre as causas anunciadas para a criação do Programa e os efeitos que sua implementação poderia gerar, (iii) **conflitos de natureza normativa relacionados às disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/96), da Lei Federal nº 13.005/2014 e dos marcos jurídicos que definem as atribuições e formas de organização das Forças Armadas.**

Em relação a esse último ponto, convém destacar que a estrutura normativa que orienta a oferta de educação escolar básica no Brasil possui seus fundamentos na Lei Federal nº

9.394/1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, determinando as finalidades, os meios e os parâmetros a serem observados pelos formuladores de políticas e operadores dos sistemas de ensino.

A LDB reconhece expressamente, no seu artigo 83, a existência de um sistema de ensino militar, nos seguintes termos:

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

É importante registrar, porém, que, conforme já reconhecido pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5082, *"os Colégios Militares, integrantes do Sistema de Ensino do Exército e instituição secular da vida social brasileira, possuem peculiaridades aptas a diferenciá-los dos estabelecimentos oficiais de ensino e qualificá-los como instituições educacionais sui generis, por razões éticas, fiscais, legais e institucionais"*.

O voto-condutor do julgado, da lavra do Ministro EDSON FACHIN, assim retratou o sentido dessa peculiaridade:

(...) a Lei 9.786/99, a qual dispõe sobre o Ensino no Exército Brasileiro e dá outras providências, preconiza no caput de seu artigo 1º que “[é] instituído o Sistema de Ensino do Exército, de características próprias, com a finalidade de qualificar recursos humanos para a ocupação de cargos e para o desempenho de funções previstas, na paz e na guerra, em sua organização” (grifos nossos).

Assim, o ensino militar tem como pressuposto a capacitação de quadros para o exercício das funções institucionais das Forças Armadas da República, o que representa importante *discrimen* pedagógico o qual reverbera em toda estrutura educacional.

Ademais, de acordo com a Portaria 42/08, do Comandante do Exército, que aprova o Regulamento dos Colégios Militares (R-69) e dá outras providências, esses estabelecimentos de ensino destinam-se a (i) atender aos dependentes de militares de carreira do Exército e aos demais candidatos selecionados por meio de processo seletivo, assim como a (ii) capacitar os alunos para o ingresso em estabelecimento de ensino militares, notadamente a Escola Preparatório de Cadetes do Exército, e para as instituições civis de ensino superior, conforme disposto nos incisos I e II do §2º do art. 2º do referido ato infralegal.

Verifica-se também que as instituições em questão possuem particularidades fiscais, tendo em vista que o custeio da atividade estatal emana das possibilidades orçamentárias do Ministério da Defesa e de contribuições dos usuários do serviço público, porquanto o artigo 71, III, da Lei 9.394/96, afasta, de forma explícita, os recursos destinados às instituições de ensino militar das denominadas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino oriundos das ações orçamentárias do Ministério da Educação.

Igualmente, as receitas públicas destinadas ao custeio dos Colégios Militares não se enquadram juridicamente nos percentuais mínimos de receita vinculada constitucionalmente à educação.

Na dimensão legal, percebe-se que a Constituição Federal prevê uma reserva legal para o tratamento da temática no inciso X do artigo 142, in verbis: “*a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra*”.

Nesse contexto, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reconhece as peculiaridades jurídicas do ensino militar ao dispor em seu artigo 83: “*O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino*”.

De modo a cumprir essa delegação do Poder Constituinte ao Legislador ordinário, veio a lume a Lei ordinária 9.786/99 já mencionada, de modo a deixar claro que o sistema de ensino militar apresenta regime jurídico diverso dos estabelecimentos públicos pertencentes ao sistema regular de ensino.

Por fim, do ponto de vista institucional, os Colégios Militares apresentam-se como organizações militares que funcionam como estabelecimentos de ensino de educação básica, com a finalidade de atender ao Ensino Preparatório e Assistencial, subordinada hierarquicamente ao DECEX, por isso chefiadas por Coronéis do Exército e com corpo docente formado prioritariamente por oficiais do Exército.

Diante de todas essas razões, assenta-se a natureza *sui generis* dos Colégios Militares relativamente ao ensino público em estabelecimentos oficiais.

Diante dessas previsões, o direito federal contemplaria dois arquétipos de ensino: (i) o modelo geral, que se subordina às diretrizes da LDB; e (ii) o sistema de ensino militar, que deve seguir a disciplina da Lei nº 9.786/1999. Não há, porém, um terceiro gênero, que mescle características de gestão e de pedagogia militares com o currículo geral da LDB.

Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 214, estabelece que o Estado brasileiro deve elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE) com duração decenal, objetivando articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos

níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nesse contexto, todas as iniciativas de política pública de educação assumidas pelo Estado brasileiro devem estar previstas e respaldadas pelos instrumentos normativos mencionados, sob pena de gerar incoerências e incongruências, exacerbando as desigualdades existentes e comprometendo a eficácia, eficiência e efetividade dos esforços federativos na garantia do direito à educação.

**Ao analisar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024, constata-se a ausência de qualquer menção ou estratégia que inclua a polícia militar como participante dos esforços de política educacional na educação básica regular.** Com efeito, o Congresso Nacional, ao debater e aprovar essas estruturas fundamentais da arquitetura normativa, não posicionou os policiais militares brasileiros como responsáveis ou corresponsáveis pela formulação, implementação ou execução de políticas públicas de educação básica.

É essencial destacar que tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quanto o Plano Nacional de Educação foram resultantes de um intenso e plural debate público, com ampla participação da sociedade brasileira, como bem destacado na NOTA TÉCNICA Nº 60/2023/DPDI/SEB/SEB:

3.27. É muito importante que se sublinhe essa questão porque tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional quanto o Plano Nacional de Educação foram frutos de um intenso e plural debate público, com a participação ampla de toda a sociedade brasileira. Se, dessa intensa e diversificada movimentação, não resultou qualquer proposta, estratégia ou indicação de que os militares deveriam integrar atividades específicas no campo da educação básica regular, este é um sinal bastante explícito e importante de que a sociedade brasileira não interpreta ser este um bom caminho para melhorar a qualidade da escola pública.

3.28. Efetivamente, em pesquisa conduzida pelo Instituto Datafolha e pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Unicamp identificou que 72% dos brasileiros “*confiam mais em professores do que em militares para trabalhar em uma escola*” e que a população enxerga que os problemas das escolas públicas são mais relacionados à falta de investimento em infraestrutura e à desvalorização dos profissionais da educação do que à indisciplina ou a uma pretensa lacuna de patriotismo ou civismo. O resultado alcançado no levantamento de opinião pública, longe de sinalizar qualquer visão depreciativa em relação à competência das Forças Armadas, parece compreender que alocar militares nas escolas de educação básica é algo que não está condizente com as funções precípua dos militares na sociedade brasileira.

(vide Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.791, documento eletrônico nº 121)

Além disso, a Constituição Federal, ao tratar das Forças de Segurança, em especial da polícia militar, não menciona a atuação desses servidores militares estaduais em políticas públicas de educação ou atividades de apoio, assessoramento ou suporte à oferta da educação escolar básica.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

**V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.**

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.



§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

**§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Desse modo, a alocação de militares da reserva para a execução de atividades relacionadas à educação básica fora do sistema de ensino militar formal, ainda que na condição de apoio ou monitoramento, não encontra respaldo nas normas fundamentais do sistema educacional brasileiro, nem previsão compatível com a finalidade constitucional dessas instituições.

A legislação sob invectiva, ao adentrar indevidamente na seara de competência da União, institui um modelo educacional peculiar que extrapola os parâmetros legais estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelecendo princípios e diretrizes que introduzem, no âmbito da gestão educacional, alicerçada nas normas federais

básicas, um viés militar próprio – e exclusivo – do ensino militar, que é de caráter residual e regulado por legislação específica, conforme expressamente previsto no artigo 83 da Lei nº 9.394/1996.

Portanto, resta demonstrada a inexistência de fundamento constitucional que permita a criação de escolas cívico-militares da forma como realizada pela legislação sob invectiva, haja vista que a Constituição Federal, mesmo considerando as características do modelo federativo, não outorga aos estados federados a competência legislativa para instituir um modelo educacional distinto daquele delineado pela Lei nº 9.394/1996.

Em suma, verifica-se uma flagrante infração às normas promulgadas pela União, no exercício de sua competência constitucional privativa para legislar sobre "*diretrizes e bases da educação nacional*", conforme previsto no artigo 22, XXIV da Constituição Federal.

Por todo o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal da legislação impugnada na presente ação direta.

### **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, 28 de junho de 2024.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

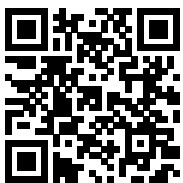
Secretária-Geral de Contencioso

DANIEL PINCOWSCY CARDOSO MARTINS DE ANDRADE ALVIM

Advogado da União

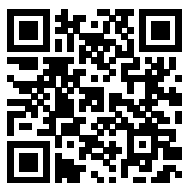
Notas

1. <sup>^</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 481
2. <sup>^</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n° 100, out/dez 1988, p. 159



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, 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 1533963795 e chave de acesso f56bc82a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-06-2024 16:54. 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 1533963795 e chave de acesso f56bc82a 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: 27-06-2024 17:31. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---