



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

PARECER Nº 016/2023/PL/AJ/CMCN

REQUERENTE: Vereador Lucieldo da Silva

ASSUNTO: Projeto de Lei (PL) nº 053/2023, que “Assegura a livre organização dos grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino públicos e privados, nas modalidades de ensino fundamental e médio, do Município de Currais Novos e dá outras providências”.

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTONOMIA DOS GRÊMIOS ESTUDANTIS. INSTÂNCIA DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NA GESTÃO ESCOLAR. NORMAS COMPLEMENTARES À LEI Nº 7.398, DE 1985. CIÊNCIA DAS CONTAS DA INSTITUIÇÃO E A METODOLOGIA DE CÁLCULO: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. ACESSO IRRESTRITO ÀS DEPENDÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INVIOABILIDADE DOMICILIAR.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer solicitado pelo vereador Lucieldo da Silva acerca do PL nº 053/2023, que trata da autonomia, organização e prerrogativas dos grêmios estudantis no seio das instituições de ensino de nível fundamental e médio do Município de Currais Novos.

Propõe-se a análise da conformidade constitucional e legal da referida proposição.

PARECER

O tema educação recebeu da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) atenção privilegiada. Nesse sentido, em paralelo à tradicional divisão de competências legislativas e materiais, tratadas no Título III, relativo à Organização Político-Administrativo do Estado, há um agrupamento específico de dispositivos destinados à matéria (Seção I), dentro do Capítulo reservado à Ordem Social, voltado aos direitos prestacionais.



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Estes dispositivos impõem a ação concertada dos entes federativos que compartilham competências para legislar e executar políticas, programas e ações educacionais.

À União, nos termos do art. 22, XXIV da CRFB, foi atribuída a competência para editar, de forma privativa, legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Esta competência foi executada com a edição da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que regulamenta os sistemas de ensino, público e privado no Brasil, em todas as suas modalidades. Os Estados, Distrito Federal e Municípios podem complementar a legislação federal, adequando-as ao seu sistema de ensino (arts. 24, IX e 30, I e II da CRFB e arts. 10, V e 11, III da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

A gestão democrática do ensino público é tratada na LDB¹ como princípio que se presta a orientar a organização dos sistemas e instituições de ensino, de modo a permitir ampla participação social na tomada de decisões e planejamento das políticas públicas de educação e na administração escolar.

Nos termos do art. 14 da LDB, a seguir transcrito, compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios a edição de normas relativas à gestão democrática do ensino público na educação básica.

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes. (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

¹Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Embora o referido dispositivo trate especificamente da participação dos profissionais de ensino na elaboração do projeto pedagógico da escola e da comunidade escolar e local nos conselhos escolares, estas instâncias não esgotam as formas de colaboração da sociedade na gestão escolar.

Nesse sentido, insere-se a Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985, que assegurou aos estudantes de ensino fundamental e médio a organização de entidades autônomas, denominadas grêmios, para defesa de seus interesses nas instituições de ensino.

Corroborando o direito dos estudantes de defesa dos seus interesses na organização escolar, *com direito à voz e voto*, o art. 12 do Estatuto da Juventude (Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013), a seguir transcrito, garante aos segmento juvenil à participação nas instâncias de gestão democrática das escolas.

Art. 12. É garantida a participação efetiva do segmento juvenil, respeitada sua liberdade de organização, nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas e universidades.

Compreende-se, portanto, os grêmios estudantis, como entidades representativas dos direitos e/ou interesses dos estudantes no seio da comunidade escolar, com organização autônoma, livre, portanto, de interferências externas, principalmente, da administração escolar.

Nesse sentido e valendo-se da competência legislativa conferida aos Estados, DF e Municípios no art. 14 da LDB, insere-se o PL nº 053/2023, que objetiva complementar a Lei nº 7.398, de 1985, detalhando as diretrizes de organização, funcionamento e eleições dos representantes no seio dos grêmios estudantis.

Os arts. 1º e 2º da proposição tratam da autonomia dos grêmios estudantis e da obrigação das instituições de ensino de estimular e lhes prestar apoio.



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Estas normas, em paralelo às previstas na Lei nº 7.398, de 1985, prestam-se a reafirmar o dever do Estado de ampliar a participação social e a circulação de ideias na formação acadêmica dos seus cidadãos.

Trata-se de deveres que tem por base o regime democrático no qual foi instituído o Estado brasileiro (art. 1º, caput, da CRFB), que supõe a plena participação popular não somente na escolha dos seus representantes, mas também nas instâncias decisórias, a fim de que espelhem a diversidade da sociedade.

O art. 3º da proposição, por sua vez, insere os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º da CRFB) como fundamento dos grêmios estudantis, estabelecendo, ainda, as suas finalidades, que deverão estar relacionadas *à qualidade de ensino, estruturas físicas e pedagógicas dos estabelecimentos de ensino, como também, no que tange à civilidade, à cultura, à educação, ao desporto, e ao social, sobretudo no fortalecimento da ética e cidadania*. Estas finalidades adequam-se às previstas no art. 1º, caput, da Lei nº 7.398, de 1985, a seguir transcrito:

Art. 1º - Aos estudantes dos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus fica assegurada a organização de Estudantes como entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes secundaristas com finalidades educacionais, culturais, cívicas esportivas e sociais.

Os “direitos dos grêmios estudantis”, previstos no art. 4º da proposição, constituem-se, na verdade, em direitos fundamentais dos seus membros. Estes direitos referem-se à inviolabilidade da manifestação do pensamento (art. 5º, IV da CRFB), à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de licença ou censura (art. 5º, IX da CRFB), à liberdade de reunião (art. 5º, XVI da CRFB) e a de associação (art. 5º, XVII a XXII).

Registre-se, contudo, que o direito de reunião dos grêmios estudantis, se realizado nas instalações da instituição de ensino, não é irrestrito, já que se submete a regras de funcionamento daquela instituição. Ainda, as obrigações de frequência às aulas e de organização



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

das atividades escolares impõem a compatibilização das atividades dos grêmios com as obrigações escolares dos seus membros.

Em complemento à enumeração dos direitos fundamentais dos membros dos grêmios estudantis, o art. 5º estabelece os deveres das instituições de ensino. Contudo, há dispositivos inconstitucionais.

O inciso IV do art. 5º estabelece o dever das instituições de ensino dar ciência aos grêmios estudantis das suas contas e da metodologia de sua elaboração. Em se tratando de instituições públicas, o princípio da transparência, efetivado pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, já concede efetiva publicidade às receitas e despesas dos órgãos e entidades públicas. De outro lado, as instituições privadas têm seu favor o sigilo dos seus livros comerciais (art. 1.190 do Código Civil), que contém a escrituração contábil das suas atividades.

Assim, a regra prevista no inciso IV do art. 5º da proposição, no que se refere às instituições públicas é inútil dada a existência de outras normas que lhes impõem o dever de transparência e para as instituições privadas é inconstitucional, por violar a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CRFB).

Ainda, inciso V do art. 5º franqueia aos membros dos grêmios estudantis irrestrito acesso às dependências das instituições de ensino. Trata-se de dispositivo inconstitucional que avança sobre a inviolabilidade domiciliar das instituições de ensino (art. 5º, XI da CRFB). É que, conforme interpretação do Supremo Tribunal Federal, o direito à inviolabilidade domiciliar aplica-se aos estabelecimentos comerciais não abertos ao público².

² Fiscalização tributária. Apreensão de livros contábeis e documentos fiscais realizada, em escritório de contabilidade, por agentes fazendários e policiais federais, sem mandado judicial. Inadmissibilidade. Espaço privado, não aberto ao público, sujeito à proteção constitucional da inviolabilidade domiciliar (CF, art. 5º, XI). Subsunção ao conceito normativo de "casa". Necessidade de ordem judicial. Administração pública e fiscalização tributária. Dever de observância, por parte de seus órgãos e agentes, dos limites jurídicos impostos pela constituição e pelas leis da República. Impossibilidade de utilização, pelo Ministério Público, de prova obtida com transgressão à garantia de inviolabilidade domiciliar. Prova ilícita. Inidoneidade jurídica (...). Administração tributária. Fiscalização. Poderes. Necessário respeito aos direitos e garantias individuais dos contribuintes e terceiros. Não são absolutos os poderes de que se acham investidos os órgãos e agentes da administração tributária, pois o Estado, em tema de tributação,



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Embora o precedente refira-se aos estabelecimentos comerciais, de modo a colocar-se salvaguardados do ingresso, não autorizado, nos seus espaços não abertos ao público, o seu fundamento aplica-se às instituições públicas que devem submeter-se às regras de funcionamento e ingresso definidos pela sua direção.

Por fim, os arts. 6º e 7º da proposição destinam-se a regular a forma de constituição dos grêmios e a definição de regras mínimas da eleição dos seus membros. Desse modo, a organização, funcionamento e regras de eleição devem estar previstas no estatuto dos grêmios, mediante participação de toda comunidade discente por meio da convocação da assembleia geral.

As eleições, por sua vez, demandam constituição de comissões eleitorais, cuja composição deve estar prevista nos estatutos dos grêmios estudantis.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se:

a) a matéria tratada no PL n.º 053/2023 insere-se da competência legislativa do Município, nos termos do art. 14 da LDB;

inclusive em matéria de fiscalização tributária, está sujeito à observância de um complexo de direitos e prerrogativas que assistem, constitucionalmente, aos contribuintes e aos cidadãos em geral. Na realidade, os poderes do Estado encontram, nos direitos e garantias individuais, limites intransponíveis, cujo desrespeito pode caracterizar ilícito constitucional. A administração tributária, por isso mesmo, embora podendo muito, não pode tudo. É que, ao Estado, é somente lícito atuar, "respeitados os direitos individuais e nos termos da lei" (CF, art. 145, § 1º), consideradas, sobretudo, e para esse específico efeito, as limitações jurídicas decorrentes do próprio sistema instituído pela Lei Fundamental, cuja eficácia – que prepondera sobre todos os órgãos e agentes fazendários – restringe-lhes o alcance do poder de que se acham investidos, especialmente quando exercido em face do contribuinte e dos cidadãos da República, que são titulares de garantias impregnadas de estatura constitucional e que, por tal razão, não podem ser transgredidas por aqueles que exercem a autoridade em nome do Estado. A garantia da inviolabilidade domiciliar como limitação constitucional ao poder do Estado em tema de fiscalização tributária. Conceito de "casa" para efeito de proteção constitucional. Amplitude dessa noção conceitual, que também compreende os espaços privados não abertos ao público, onde alguém exerce atividade profissional: necessidade, em tal hipótese, de mandado judicial (CF, art. 5º, XI). (HC 93.050, rel. min. Celso de Mello, j. 10-6-2008, 2ª T, DJE de 1º-8-2008.)



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

b) o PL nº 053/2023 contém disposições complementares à Lei nº 7.398, de 1985, que institui os grêmios estudantis, garantindo-lhes autonomia de organização, funcionamento e realização de atividades;

c) o inciso IV do art. 5º da proposição é formalmente inconstitucional por invadir competência da União (art. 22, I da CRFB);

d) o inciso V do art. 5º da proposição é materialmente inconstitucional por violação à inviolabilidade domiciliar (art. 5º, XI da CRFB);

Currais Novos, 9 de outubro de 2023.

MILLENA JANUÁRIO MAGIONI
Procuradora Legislativa