REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

DESAFIOS DO CONTROLE POLÍTICO-PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS: REFLEXÕES A PARTIR DA APROVAÇÃO DA LEI DE "ESCOLA SEM PARTIDO" PELA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/RS

CHALLENGES IN THE PREVENTIVE POLITICAL REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY OF LEGISLATION: REFLECTIONS ON THE APPROVAL OF THE 'SCHOOL WITHOUT PARTY' LAW BY THE MUNICIPAL COUNCIL OF PORTO ALEGRE/RS

DESAFÍOS DEL CONTROL POLÍTICO-PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES: REFLEXIONES A PARTIR DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE 'ESCUELA SIN PARTIDO' POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/RS

Ricardo Silveira Castro[1]

RESUMO

A partir do estudo da tramitação legislativa da proposição que gerou a Lei nº 14.177, promulgada pela Câmara Municipal de Porto Alegre em fevereiro de 2025, o presente estudo identifica os principais desafios do controle político de constitucionalidade das leis realizado de forma preventiva. A indisposição de atores políticos envolvidos na construção das leis em dialogar com outras instâncias institucionais de interpretação constitucional - como a Suprema Corte brasileira, por exemplo - é sublinhada como determinante para a inefetividade do controle político-preventivo de constitucionalidade executado no âmbito parlamentar. O estudo aponta que a valorização da assessoria jurídica prestada pelas procuradorias legislativas tem o potencial de qualificar os debates parlamentares, na medida em que viabiliza o contato dos legisladores com o debate constitucional travado nas instâncias judiciais, com a consequente racionalização da produção normativa e, principalmente, potencializando a preservação da supremacia constitucional.

Palavras-chave*:* Câmara Municipal; Controle de Constitucionalidade; Supremacia da Constituição; Escola Sem Partido; Lei Municipal nº 14.1770/25;

1 Professor das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT); Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); ricardocastro@faccat.br.

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

ABSTRACT

Based on the study of the legislative process of the proposal that led to Law No. 14,177, enacted by the City Council of Porto Alegre in February 2025, this study identifies the main challenges of the political preventive control of the constitutionality of laws. The reluctance of political actors involved in the lawmaking process to engage in dialogue with other institutional bodies of constitutional interpretation – such as the Brazilian Supreme Court, for example – is emphasized as a determining factor in the ineffectiveness of the political-preventive control of constitutionality conducted within the parliamentary sphere. The study suggests that valuing the legal advisory services provided by legislative legal offices has the potential to enhance parliamentary debates, as it facilitates lawmakers' engagement with the constitutional discussions occurring in judicial bodies, thus rationalizing the normative production process and, most importantly, strengthening the preservation of constitutional supremacy.

Keywords*:* Council Chamber; Constitutionality Control; Supremacy of the Constitution; School Without Party; Municipal Law nº 14.1770/25.

RESUMEN

A partir del estudio del proceso legislativo de la proposición que dio lugar a la Ley nº 14.177, promulgada por la Cámara Municipal de Porto Alegre en febrero de 2025, este estudio identifica los principales desafíos del control político de constitucionalidad de las leyes realizado de forma preventiva. La falta de disposición de los actores políticos involucrados en la elaboración de las leyes para dialogar con otras instancias institucionales de interpretación constitucional, como la Corte Suprema brasileña, por ejemplo, se subraya como un factor determinante para la ineficacia del control político-preventivo de constitucionalidad ejecutado en el ámbito parlamentario. El estudio señala que la valorización de la asesoría jurídica proporcionada por las procuradurías legislativas tiene el potencial de calificar los debates parlamentarios, ya que facilita el contacto de los legisladores con el debate constitucional desarrollado en las instancias judiciales, lo que permite la racionalización de la producción normativa y, principalmente, potencia la preservación de la supremacía constitucional.

Palabras clave*:* Cámara Municipal; Control de Constitucionalidad; Supremacía de la Constitución; Escuela Sin Partido; Ley Municipal nº 14.1770/25.

Data de submissão: 25/02/2025

Data de aceite: 22/06/2025

1 INTRODUÇÃO

Os estudos acadêmicos envolvendo o tema do controle de constitucionalidade das leis priorizam enfoques que problematizam a atuação do Poder Judiciário. A concentração de poderes, promovida pelo texto constitucional de 1988, no âmbito do Supremo Tribunal Federal e a crescente judicialização da política orientaram a atenção dos analistas do campo jurídico nas últimas décadas. O esforço mobilizado na delimitação conceitual de "supremocracia" (Vieira, 2018), "ministrocracia" (Arguelhes; Ribeiro, 2018) e "ativismo judicial" (Teixeira, 2012) são exemplo desse foco preferencial dos estudos sobre o sistema de proteção constitucional elaborado pela Constituição Cidadã.

É inegável a contribuição dessas abordagens para o aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a supremacia da Constituição, na medida em que propõem a reflexão sobre os limites da atuação judicial em regimes democráticos. O presente estudo, entretanto, busca explorar um espectro ainda subestimado pela teoria constitucional e, principalmente, pela prática política cotidiana: o controle político-preventivo de constitucionalidade das leis. A partir de um caso concreto que mobilizou a sociedade civil porto-alegrense no início de 2025, qual seja, a promulgação de legislação que institucionalizou os princípios da "escola sem partido" no âmbito do sistema de educação municipal, o trabalho aborda os principais desafios do controle político-preventivo de constitucionalidade das leis.

Dividido em três principais partes, o artigo avalia: (i) a importância da efetividade dessa espécie de controle de constitucionalidade (realizado por atores políticos, de forma preventiva durante o processo legislativo), com enfoque para as normas aplicáveis no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre; (ii) a forma como se realizou, no poder legislativo local, o controle político-preventivo de constitucionalidade na tramitação do Projeto de Lei nº 124/16, que originou a Lei nº 14.177/25; e (iii) o potencial negativo para a preservação da supremacia constitucional da postura de isolamento performada pela Casa legislativa porto-alegrense. Na exploração do caso concreto, a valorização do trabalho de assessoria jurídica prestado pelas procuradorias legislativas - no

curso do processo legislativo - emerge como estratégia capaz de reduzir consideravelmente a produção irracional de normas inconstitucionais.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POLÍTICO-PREVENTIVO: FIXANDO O PONTO DE PARTIDA

Fundado na premissa segundo a qual as decisões políticas devem estar em conformidade com as diretrizes constitucionais, o Estado de Direito pressupõe a existência de ferramentas institucionais destinadas ao controle de constitucionalidade dos atos estatais - dentre os quais se encontram as leis. É por essa razão que a efetividade dos mecanismos de controle de constitucionalidade consubstancia um dos pilares da supremacia da Constituição. Conforme anotado por José Joaquim Gomes Canotilho (1993, p.137), a superioridade da constituição traduz-se, essencialmente, na afirmação do "princípio da conformidade de todos os atos dos poderes políticos com a constituição".

A função de fazer "atuar e respeitar as normas constitucionais necessita de instrumentos que cumpram com eficiência essa tarefa" (Tavares, 2018, p.72). Apesar de merecer a atenção dominante dos estudos do campo, o controle judicial de constitucionalidade (operado por órgãos do poder judiciário) não é o único mecanismo de proteção à ordem constitucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Aderindo a uma linha institucional já consagrada nas experiências constitucionais anteriores, a Constituição Federal de 1988 reconheceu um conjunto complexo de normas destinadas à criação de um sistema de defesa contra ataques ao texto constitucional. Paralelamente à via judicial (conjugando os instrumentos de controle difuso e de controle concentrado), a Constituição brasileira vigente consagrou o controle político de constitucionalidade, na medida em que - afirmando a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Município de "zelar pela guarda da Constituição" (Artigo 23, inciso I) - responsabilizou os poderes Executivo e Legislativo pela aferição prévia da constitucionalidade das leis. A opção do constituinte em vincular a atuação dos três poderes na defesa da Constituição está orientada no mesmo sentido da

decisão de impor a todas as autoridades públicas a obediência aos “princípios - entre si interpenetrantes - da constitucionalidade, da legalidade, democrático e do respeito aos bens públicos” (Silva, 2008, p. 273).

O controle político de constitucionalidade é feito pelos sujeitos legitimados pelo voto popular, isto é, pelos Poderes Executivo e Legislativo. Dessa forma, “quem o exerce pode ter, mas não precisa de conhecimento técnico-jurídico ou das habilidades do aplicador do direito” (Chueiri *et al*, 2022, p.358). Quanto ao momento em que esse controle político é realizado, podemos classificá-lo em preventivo ou repressivo. O controle político será considerado preventivo quando realizado antes da conclusão do ato legislativo ou administrativo. Esse é o caso das hipóteses em que os parlamentos arquivam proposições atentatórias à Constituição (nesse particular, exercem papel fundamental as Comissões de Constituição e Justiça) ou quando os chefes dos Poderes Executivos (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) vetam disposições contrárias ao texto constitucional. Como se pode perceber, no controle preventivo “o exame é concretizado antes de a lei ingressar no ordenamento jurídico - seja na condição de projeto de lei (Poder Legislativo), seja na de lei aprovada, mas ainda não sancionada (Poder Executivo)” (Ibidem). Embora esse não seja o foco analisado no presente estudo, destaque-se que o controle político também poderá ser posterior (ou repressivo), isto é, realizado depois da conclusão do ato legislativo ou administrativo. A possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos do Poder Executivo que tenham exorbitado o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa (Art. 49, inciso V, da Constituição de 1988) é um exemplo de manifestação do controle político-repressivo de constitucionalidade.

No âmbito da literatura especializada, conforme já indicado, é comum a identificação de dois principais exemplos de instrumentos de controle de constitucionalidade político-preventivo: o exame realizado pelas Comissões de Constituição e Justiça dos poderes legislativos (existentes em todas as instâncias federativas) e a verificação de conformidade constitucional das proposições legislativas realizada pelos chefes dos poderes executivos - que, na prática, permite a essas autoridades oporem resistência, por meio do instituto do veto, a normas violadoras da Constituição. O potencial desses instrumentos é

impedir que normas inconstitucionais entrem em vigor, gerando consequências práticas que, dentre outros prejuízos, expõem a risco a segurança jurídica das relações sociais.

Uma das principais discussões do constitucionalismo moderno gira em torno do potencial do jurídico (constituição) limitar a esfera da política. Nesse sentido, a força normativa da Constituição é condição de possibilidade das promessas feitas pelos pactos constitucionais contemporâneos, em especial no que diz respeito à efetivação de direitos fundamentais. Na construção dessa perspectiva é fundamental compreensão das lições de Konrad Hesse (1991, p.19), segundo o qual

> Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes das juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral - particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional - , não só a vontade de poder (Wille zur Macht), mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung).

Em alinhamento com o modelo estabelecido na Constituição de 1988, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e o Regimento Interno da Câmara Municipal fixam as balizas institucionais do controle político-preventivo no âmbito local.

Nesse sentido, a tramitação das proposições apresentadas ao legislativo municipal obedece, como regra geral, as seguintes etapas[2]: (i) apresentado ao protocolo da Casa legislativa, o projeto é encaminhado à Procuradoria para parecer prévio;(ii) na sequência, a matéria cumpre duas sessões de pauta[3] no Plenário; (iii) concluído o período de pauta, as proposições serão submetidas à

[2] Artigo 101 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/regimento/.

[3] Pauta é o período destinado à discussão preliminar dos projetos, ocasião em que poderão ser apresentadas emendas, subemendas ou substitutivos (Artigo 151 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre).

Comissão de Constituição e Justiça, que emitirá parecer quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade; (iv) inexistindo óbices de natureza jurídica, a matéria será apreciada pelas demais comissões permanentes com afinidade temática; (v) após o exame das Comissões, as proposições serão incluídas na Ordem do Dia[4]; (vi) após aprovada, a matéria tem sua redação final aprovada pela Comissão de Constituição e encaminhada ao Poder Executivo (quando for o caso da deliberação executiva). Note-se que em algumas hipóteses a tramitação pode ser substancialmente acelerada, como na eventual solicitação de urgência[5] pelo Prefeito ou quando, por acordo entre as Comissões, em caso de interesse justificado, as Comissões Permanentes decidem realizar reuniões conjuntas[6].

Na tarefa de controlar previamente a constitucionalidade das proposições que tramitam na instância local, a Câmara Municipal de Porto Alegre institucionalizou três principais espaços de debate: a discussão preliminar da matéria em período de pauta, com parecer jurídico da Procuradoria da Casa; a deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, que possui atribuição expressa para examinar e emitir parecer sobre aspecto constitucional, legal e regimental das proposições[7]; e, finalmente, a deliberação em Plenário, quando a proposição é apreciada definitivamente.

Quanto à atribuição do Poder Executivo na seara do controle político-preventivo de constitucionalidade das leis, a Lei Orgânica do município de Porto Alegre, simetricamente ao estabelecido na Constituição de 1988, dispõe que se o Prefeito julgar o projeto (total e ou parcialmente) inconstitucional, vetá-lo-á

[4] A Ordem do Dia destina-se a discutir, encaminhar e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário (Artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre)

[5] Nessa circunstância, cumpridas as Pautas de discussão preliminar, o projeto será encaminhado às Comissões competentes que, em reunião conjunta, terão o prazo de até cinco dias úteis para parecer (Artigo 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre).

[6] Artigo 50 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre.

[7] Artigo 36, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre.

dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto (ou a parte vetada) ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas[8].

No exercício do controle político-preventivo de constitucionalidade, os atores políticos devem examinar a conformidade formal e material das proposições em tramitação. As inconstitucionalidades formais decorrem de um defeito na formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem procedimental ou pela violação de regras de competência (Miranda, 1983). Em síntese, as discussões envolvendo formalidade constitucional centralizam debates sobre a obediência às etapas do devido processo legislativo e à repartição de competências federativas. Por outro lado, as inconstitucionalidades materiais dizem respeito ao próprio conteúdo, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A relevância do controle político-preventivo de constitucionalidade decorre do seu potencial: evitar que normas - formal ou materialmente - inconstitucionais gerem efeitos concretos sobre o exercício de direitos das pessoas. Evidentemente que as normas inconstitucionais eventualmente aprovadas pelos parlamentos poderão ser atacadas via controle judicial (repressivo) de constitucionalidade. Entretanto, essa alternativa, que pressupõe a movimentação das estruturas judiciárias do Estado, não impede a criação de um ambiente de insegurança jurídica nas relações sociais - já que, até a publicação de uma decisão emanada de órgão judicial competente, as leis promulgadas e publicadas devem ser cumpridas. A toda evidência, a efetividade do controle político-preventivo de constitucionalidade das leis tem o potencial de evitar esse cenário de insegurança jurídica.

[8] Artigo 77 da Lei Orgânica de Porto Alegre.

3 A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE EM AÇÃO: O PROJETO DA "ESCOLA SEM PARTIDO"

No centro da discussão do presente estudo está a Lei nº 14.177, promulgada em 14 de janeiro de 2025, pela Câmara Municipal de Porto Alegre. Referida norma estabelece orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica. Aprovada pelo parlamento local, a lei foi liminarmente suspensa por decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em razão de pedidos formulados pelo Sindicato dos Municipários de Porto Alegre e da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

No âmbito nacional, desde 2014, tramitam no Congresso Nacional proposições legislativas que buscam incluir entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa (Miguel, 2016). A proposta, batizada como "Escola sem partido", tramita na Câmara dos Deputados com mais de trinta proposições apensadas. Inspirados na necessidade de combater a "doutrinação ideológica" do ensino, uma série de projetos legislativos foram apresentados nas esferas estaduais e municipais.

No âmbito do município de Porto Alegre, a ideia foi encampada pelo Projeto de Lei nº 124, de autoria de Valter Nagelstein (PMDB), apresentado à Câmara Municipal em 24 de maio de 2016. Com a pretensão de estabelecer orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino públicos e privados de Porto Alegre, o projeto de lei preconizou a "abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal

que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica"[9]. Conforme apontado pelo autor da proposição:

> A legislação ora pretendida mostra-se coerente com a defesa dos interesses da sociedade, na busca pela paz social e no repúdio a qualquer tentativa de doutrinação ideológica do ensino, por profissionais cuja filiação político-partidária possa ser colocada a serviço de uma causa menor que a própria educação em si, utilizando-se o professor, em desvio, de sua posição privilegiada para fomentar a divisão de classes, a desestruturação familiar ou a contestação das instituições do próprio Estado Democrático de Direito.
> A presente proposição serve também para garantir, no campo do ensino, que os educandos recebam todas as informações possíveis, dentro do espectro disciplinar, respeitando-se a formação moral advinda da sua família, permitindo que o aprendizado enseje o diálogo entre o que está sendo ensinado com a formação pessoal do educando, garantindo-se, assim, a liberdade na formação da identidade filosófica-ideológica do estudante, sem que o educador interfira no posicionamento pessoal de cada aprendiz (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2016, p, 2).

Com o encerramento da legislatura (2013-2016), o PL 124/16 foi arquivado sem avanços na tramitação legislativa. Em fevereiro de 2017, contudo, a proposição foi desarquivada a pedido de seu autor, reeleito para a nova legislatura (2017-2020).

No trâmite do processo legislativo, a Procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre proferiu parecer sobre a matéria em 17 de julho de 2017. Embora reconheça que a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) autoriza os municípios a editarem normas complementares para seus sistemas de ensino, a Procuradoria do legislativo porto-alegrense sublinhou que o projeto de lei em análise tem conteúdo normativo destinado a regular matéria afeta à educação e alberga normas principiológicas a respeito, extrapolando o âmbito de competência municipal e incidindo em violação ao disposto nos artigos 22, inciso XXIV, 24, inciso IX e 30, inciso I, da Constituição de 1988. Destacou-se, ainda, que ao impactar o regime jurídico de servidores e o funcionamento de órgãos públicos de outras entidades federadas (União e Estado), o mencionado projeto de lei violava os preceitos constitucionais da livre inciativa e da

[9] Artigo 1º do PL 124/16.

competência municipal, além de fulminar a Lei Orgânica do Município (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2016, p, 7).

Em resposta ao parecer da Procuradoria, o autor do PL 124/16 ressaltou que o projeto “não fere a Constituição Federal, pois não dá diretrizes sobre as bases da educação (Artigo 22, inciso XXIV)” e “sim sobre direito à educação" (Artigo 24, inciso IX).

A proposição, entretanto, só voltou a tramitar em dezembro de 2019, quando foi indicada para ser apreciada em reunião conjunta das comissões permanentes. Designado como relator-geral, o vereador Reginaldo Pujol (DEM) apresentou o Parecer Conjunto nº 52/19, aprovado em 4 de dezembro de 2019. Nessa oportunidade, Reginaldo Pujol destacou ser digno de nota

> que o presente Projeto traz a obrigação que encerra de forma generalista, entre escolas público (sic) e privadas, e todas as que se encontram no Município de Porto Alegre, cometendo por isso mesmo, ingerência em áreas cuja competência municipal não tem o condão de alcançar.
> A simples alteração na sua redação basta para adequá-la, de modo que passe a ser afeta tão somente aos alunos da rede pública de ensino municipal, sobre as quais cabe o legislador municipal se manifestar, afastando qualquer hipótese de constrangimento ilegal aos operadores do ensino que se encontram sob as jurisdições de competências federal e estadual. (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2016, p.15-16).

Em sessão extraordinária realizada em 19 de dezembro de 2019, o PL 124/16 foi aprovado em votação simbólica[10] com as alterações apresentadas pelo vereador Reginaldo Pujol (DEM). Destaque-se que não houve discussão nem encaminhamentos sobre a matéria na ocasião.

A aprovação da proposição, contudo, foi declarada nula por decisão liminar da 7ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre ainda no dia 19 de dezembro de 2019, em ação ajuizada pelo Sindicato dos Municipários de Porto

[10] Na votação simbólica, o Presidente da Casa, ao anunciá-la, convidará os Vereadores favoráveis à proposição a permanecerem como estiverem e os contrários a se manifestarem. Já na votação nominal, cada Vereador registrará SIM para aprovar e NÃO para rejeitar (Artigos 175 e 176 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre).

Alegre[11]. A fundamentação da decisão judicial indicou como base da nulidade declarada a inobservância de dispositivo da Lei Orgânica do município de Porto Alegre que, em razão de prévio requerimento de entidade local, impunha a realização de audiência pública na hipótese concreta.

Depois da intervenção judicial referida, o PL 124/16 não avançou para os próximos estágios da tramitação legislativa, sendo novamente arquivado ao término da legislatura, em 31 de dezembro de 2020 (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2016, p.25).

O segundo desarquivamento da matéria foi promovido pela vereadora Fernanda Barth (PL), em 4 de julho de 2023. Com a retomada da tramitação legislativa, a audiência pública para discussão do PL 124/16 ocorreu de forma virtual no dia 2 de julho de 2024, tendo entrado novamente da Ordem do Dia do Poder Legislativo porto-alegrense em 12 de agosto de 2024. Após ser retirado da priorização da Ordem do Dia sucessivas vezes pela vereadora Fernanda Barth[12], o PL 146/16 teve sua discussão realizada em 9 de dezembro de 2024, com votação concluída na sessão plenária seguinte, dia 11 de dezembro de 2024. Nessa ocasião, diversos vereadores utilizaram a tribuna para discutir o objeto da proposição legislativa.

Dentre as manifestações dos vereadores que defenderam a aprovação do projeto, destacam-se as intervenções de Tiago Albrecht (NOVO), Ramiro Rosário (NOVO), Fernanda Barth (PL), Jessé Sangalli (PL), Psicóloga Tanise Sabino (MDB), Comandante Nádia (PL) e Idenir Cecchim (MDB). A linha de sustentação da argumentação trazida por esses parlamentares é o de que haveria faticamente um cenário de partidarização do ensino na cidade. Nesse sentido, identificado o problema, a avaliação desses parlamentares foi a de que a proposição contribuiria para a sua solução.

Nesse sentido, o vereador Tiago Albrecht (NOVO) salientou que

[11] Procedimento Comum Cível nº 5054063-61.2019.8.21.0001/RS

[12] A vereadora Fernanda Barth (PL) promoveu a retirada do projeto da priorização da ordem do dia nas seguintes oportunidades no ano de 2024: 28 de agosto, 4 de setembro, 13 de novembro de 2024 e 25 de novembro.

> (...) não queremos partido em sala de aula. Não queremos. Então, apenas para repor essa verdade, o Partido Novo segue defendendo os seus princípios e valores e vamos pagar para ver. Já se aprovou tanta coisa inconstitucional aqui... Já teve gente que chorou aqui na tribuna, já teve gente que chorou aqui na tribuna, e os vereadores disseram: "Oh, coitado, vamos votar". E o projeto é bom, e se tiver alguma anotação da justiça, nós vamos melhorá-lo. Agora o Parlamento municipal é a Casa do Povo (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.7).

De igual modo, o vereador Ramiro Rosário (NOVO) declarou que

> (...) É contra isso que nós vamos erguer cada vez mais a nossa voz, porque eles não estão preocupados com doutrinação dentro de escola, eles até podem admitir, eventualmente, que tenha. E se vocês observarem bem nas falas da esquerda nessa tribuna, volta e meia eles dão algumas nuances de que há, sim, doutrinação, mas aí tem a liberdade de expressão, a liberdade de cátedra; ora, ora, eles estão, na verdade, querendo mais uma vez se proteger com o foco, única e exclusivamente, dos servidores públicos da educação em Porto Alegre e não da qualidade de ensino para as nossas crianças. Por isso, vamos avançar de forma contundente, dando um recado claro para toda a sociedade: doutrinação dentro de sala de aula, não, nunca, jamais. Nós queremos as nossas crianças livres de qualquer ideologia da direita, passando pelo centro e pela esquerda, e de qualquer tipo de revisionismo histórico que, infelizmente, a esquerda sempre propaga nesta tribuna, nas suas manifestações, e também dentro de sala de aula (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.10).

A respeito da alegação de inconstitucionalidade da proposição, a vereadora Fernanda Barth (PL) sublinhou que

> (...) A falsa teoria da ilegalidade do projeto é só mais uma tentativa da esquerda de ganhar no tapetão. Quando eles perdem no voto, sempre apelam às instâncias jurídicas, porque no fundo e de uma forma muito evidente, essa esquerda não respeita a vontade popular. Essa esquerda psolista é a mais feroz opositora do projeto, porque doutrinar faz parte da vida deles, porque eles são autoritários e antidemocráticos, eles não aceitam perder no voto, eles precisam apelar para o Supremo, para o Judiciário, porque aqui eles não ganham no voto. É isso, isso só mostra a verve autoritária desses partidos que veem, eles veem a educação como uma ferramenta revolucionária, que vai levar o projeto comunista genocida deles ao cabo (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.11).

O vereador Jessé Sangalli (PL) também contestou a inconstitucionalidade da proposição:

> Vou começar, primeiro, rebatendo o argumento da esquerda de que é inconstitucional, porque eles mesmos, há cerca de seis meses, votaram aqui e exigiram que fosse colocado em votação, porque senão nós éramos monstros, a autorização para que a Secretaria de Saúde fizesse o fornecimento de remédios à base de canabidiol. E parece que

> nesse caso daí não era inconstitucional, mas nós queremos aprovar a defesa das nossas crianças é inconstitucional. Então, só para desmentir o primeiro argumento de que se é inconstitucional não pode votar. Porque se fosse, eles não teriam colocado isso em votação, porque, obviamente, isso é uma atribuição do governo federal. Então, só para colocar a bola no meio de campo (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.16).

Nessa mesma direção, a vereadora Comandante Nádia (PL) defendeu que

> O projeto é simples, é orientativo, é um projeto que orienta o professor e a escola a não poder fazer doutrinação político-partidária. Ninguém está mexendo na base curricular aqui; quero dizer para esses vereadores que estão tentando fazer com que as pessoas entendam que a mudança é na base curricular: é uma mentira. Aliás, teve o vereador do PT que incluiu na base curricular, sob o pretexto de bem-trabalho, a história afroriograndense. Aí pode! Mas quando nós falamos em pluralidade, em que todos os alunos têm o direito de ter a sua opinião, aí fica difícil (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.21).

De outro lado, subiram à tribuna para defender a rejeição da matéria os vereadores Roberto Robaina (PSOL), Karen Santos (PSOL), Giovani Culau e Coletivo (PCdoB), Aldacir Oliboni (PT), Prof. Alex Fraga (PSOL) e Jonas Reis (PT). Objetivamente, é possível verificar que a argumentação de base das intervenções é a negação da existência de uma “doutrinação” nas escolas municipais, bem como a indicação da inconstitucionalidade do projeto.

A vereadora Karen Santos (PSOL) ponderou

> (...) sou professora da rede estadual, professora de educação física, sou mestranda em educação na UFRGS, e eu nunca recebi nenhum tipo de denúncia vindo da comunidade escolar, e aí eu digo pais, estudantes e professores, que retratassem esse cenário que está sendo criado para embasar esse projeto. Quem fiscaliza a educação é o Conselho Nacional de Educação, e, em âmbito de territórios, são os conselhos escolares. Eu acredito que também seria importante, se nós queremos dar embasamento para a necessidade de um projeto desse conteúdo, a gente questionar os conselhos escolares, quais são as denúncias que estão vindo em relação à política ideológico-partidária, porque eu desconheço, sendo muito sincera e honesta com vocês (...). fui questionada na RBS sobre qual a necessidade de um projeto como esse, neste momento, sabendo que a gente já tem diversas sentenças em câmaras que derrubaram esse projeto na justiça, e sabendo que a pauta da educação, se a gente for conversar novamente com as comunidades escolares, a gente vai ver que a pauta é outra. É ar-condicionado que não funciona, é ventilador que não funciona, é janela que não abre, é muro caindo, são rachaduras nas caixas d'águas, são os professores que estão com 30% de defasagem salarial, é a falta de monitoria para a educação especial. Então, nas pautas da educação, como a gente bem sabe, são outras as prioridades. Basta ouvir o que

> as comunidades vêm nos colocando (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.4-5).

Na defesa da rejeição do projeto, o vereador Aldacir Oliboni esclareceu o seu entendimento:

> Por que não é constitucional? O cidadão que está nos assistindo, já os que estão aqui, na sua grande maioria, não querem ouvir, o Supremo Tribunal Federal já deliberou sobre essa matéria, e ela é inconstitucional. Por que ela é inconstitucional? O plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, em 2020, a ADIn nºs 5537, 5580, 6038, que foram ajuizadas contra a Lei Estadual nº 7.800, lá de Alagoas, outro estado, que proibia a doutrinação política e ideológica do sistema educacional. Portanto, já tem jurisprudência, já tem uma ADIn, já se comprovou que é inconstitucional uma lei fazer uma intervenção, principalmente uma lei municipal ou estadual, no que você ou no que os professores devam ensinar ou não. Isso é prerrogativa da União. O que a União está dizendo? É competência da União para legislar sobre diretrizes e bases educacionais no sistema educacional. Portanto, pessoal, está claro de que essa lei não vigorará, até porque o prefeito, tenho certeza absoluta, não vai promulgar essa lei, não vai sancionar essa lei, ele simplesmente vai ficar calado, como outras vezes, a lei voltará para a Câmara e aí cabe ao Presidente da Câmara sancionar ou não. O rito aqui na Câmara, através de uma lei, o que acontece? Qualquer vereador apresenta um projeto de lei, vai para a CCJ, vai para a Procuradoria, a nossa Procuradoria aqui da Casa já emitiu parecer pela inconstitucionalidade da lei. Agora, o que acontece? Por que a base do governo quer votar essa lei? Sabem por quê? Porque pode cair no colo de quem mais vocês da direita querem, no ano que vem, sancionar a lei (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024, p.15).

Finalmente, aprovado em votação nominal[13] realizada no dia 11 de dezembro de 2024, o projeto teve a sua redação final remetida ao Poder Executivo em 18 de dezembro. Diante do silêncio do Prefeito, no prazo de quinze dias subsequentes ao seu recebimento pelo Paço Municipal, sem que a lei tenha

[13] Votaram pela aprovação do projeto: Alvoni Medina (REP), Cassiá Carpes (CIDADANIA), Cláudia Araújo (PSD), Cláudio Conceição (UNIÃO), Comandante Nádia (PL), Fernanda Barth (PL), Gilson Padeiro (PSDB), Hamilton Sossmeier (PODE), Idenir Cecchim (MDB), Jessé Sangalli (PL), José Freitas (REP), Lourdes Sprenger (MDB), Mônica Leal (PP), Professor Vitorino (MDB), Psicóloga Tanise Sabino (MDB), Ramiro Rosário (NOVO) e Tiago Albrecht (NOVO). Votaram pela rejeição do projeto: Adeli Sell (PT), Airto Ferronato (PT), Aldacir Oliboni (PT), Giovani Culau e Coletivo (PCdoB), Jonas Reis (PT), Karen Santos (PSOL), Pedro Ruas (PSOL), Professor Alex Fraga (PSOL), Roberto Robaina (PSOL) e VItória Cabreira (PCdoB). Abstiveram-se: João Bosco Vaz (PDT) e Mari Pimentel (REP).

sido promulgada, a matéria retornou à Câmara de Vereadores no dia 15 de janeiro de 2024.

Assim, a Lei nº 14.177 foi promulgada pela Presidente do Poder Legislativo local, vereadora Comandante Nádia (PL), no dia 7 de fevereiro de 2025[14]. Conforme já indicado, entretanto, a referida norma foi suspensa judicialmente no dia 11 de fevereiro de 2025, por meio de decisão liminar em sede de controle judicial de constitucionalidade promovido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul[15].

4 UM DIÁLOGO SEM INTERLOCUÇÃO? AS LIÇÕES DO CASO CONCRETO

Conforme se depreende da argumentação dos opositores da Lei nº 14.177, a discussão a respeito da constitucionalidade de leis aprovadas no âmbito dos entes periféricos da federação (Estados-membros e municípios) envolvendo tentativas de institucionalização da "escola sem partido" não é uma novidade na instância da Suprema Corte brasileira. Sobre essa temática, o caso paradigmático examinado pelo Supremo Tribunal Federal trouxe ao centro do debate a Lei nº 7.800/2016, aprovada em maio de 2016 pelo Estado de Alagoas. A lei alagoana fundou o programa "Escola Livre" no âmbito estadual, prevendo, dentre outras diretrizes, a "neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado" e o "direito dos pais a que seus filhos menores recebam educação moral livre de doutrinação política, religiosa ou ideológica"[16]. A norma foi questionada por meio

[14] Diário Oficial de Porto Alegre, Edição 7452, Ano XXIX, de 7 de fevereiro de 2025. Disponível em:https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/5518_cl_20250207_legislativo.pdf.

[15] Duas ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: uma pelo Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (Processo nº 5028352-96.2025.8.21.7000) e outra pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Processo nº 5028577-19.2025.8.21.7000).

[16] Lei Ordinária nº 7.800, de 5 de maio de 2016, do Estado de Alagoas. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/norma/1195.

de três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 5537, ADI 5580 e ADI 6038) julgadas em conjunto, sob a relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso. Em março de 2017 foi deferida cautelar que suspendeu a integralidade da lei alagoana, decisão posteriormente confirmada em julgamento definitivo de mérito pelo Plenário do Supremo, ocorrido em agosto de 2020.

Destaque-se que na fundamentação do acórdão é possível constatar que, na avaliação do órgão de cúpula do Judiciário brasileiro, a norma alagoana afrontou a Constituição de 1988 tanto formal quanto materialmente.

Com relação aos vícios formais, identificou-se que o Estado havia violado: (i) a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22, inciso XXIV)[17]; (ii) a competência legislativa da União para estabelecer normas gerais sobre educação (Artigo 24, inciso IX, § 1º)[18]; e (iii) a inciativa privativa do Executivo para dispor sobre regime jurídico de

[17] A competência privativa da União para dispor sobre as "diretrizes" da educação implica o poder de legislar, com exclusividade, sobre a "orientação" e o "direcionamento" que devem conduzir as ações em matéria de educação. Já o poder de tratar das "bases" da educação refere-se à regulação, em caráter privativo, sobre os "alicerces que [lhe] servem de apoio", sobre os elementos que lhe dão sustentação e que conferem "coesão" à sua organização. Portanto, legislar sobre diretrizes e bases significa dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação. Ocorre justamente que a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias constituem diretrizes para a organização da educação impostas pela própria Constituição. Assim, compete exclusivamente à União dispor a seu respeito. O Estado não pode sequer pretender complementar tal norma. Deve se abster de legislar sobre o assunto (Supremo Tribunal Federal, 2020, p.4-5).

[18] Ora, a Lei 9.394/1996 ("Lei de Diretrizes e Bases de Educação") – norma geral em matéria de educação – previu que a educação deve se inspirar "nos princípios da liberdade" e ter por finalidade "o pleno desenvolvimento do educando" e "seu preparo para o exercício da cidadania". Determinou, ainda, que o ensino deve ser ministrado com respeito à "liberdade de aprender e ensinar", ao "pluralismo de ideias e concepções pedagógicas" e com "apreço à tolerância" (arts. 2º e 3º, II, III e IV). A Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas, muito embora tenha reproduzido parte de tais preceitos, determinou que as escolas e seus professores atendessem ao "princípio da neutralidade política e ideológica". A ideia de neutralidade política e ideológica da lei estadual é antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e à promoção da tolerância, tal como previstas na Lei de Diretrizes e Bases. A imposição da neutralidade – se

servidor público, sobre organização e atribuições de órgãos do Poder Executivo (Artigo 61, §1 º, inciso II, alíneas “c” e “d”, e Artigo 63, inciso I).

A inconstitucionalidade material estaria associada à violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição, na medida em que haveria incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei alagoana, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (Artigos 205, 206 e 214). Ainda, é de se destacar a ênfase dada pelo precedente da Suprema Corte no sentido de que uma norma nestes moldes viola o princípio da proporcionalidade, já que vedações genéricas - a pretexto de evitarem “doutrinação” de alunos - podem gerar perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes (Supremo Tribunal Federal, 2020).

O resgate dessa construção argumentativa operada no âmbito da Suprema Corte brasileira é relevante porque expõe a preexistência, em relação à discussão travada no poder legislativo de Porto Alegre, de uma reflexão sobre a interpretação (e o alcance) de normas constitucionais que tratam sobre o direito à educação no ordenamento jurídico pátrio. Note-se que a suspensão liminar da lei alagoana pela Suprema Corte brasileira é de março de 2017 (posteriormente confirmada pelo Plenário do Tribunal em agosto de 2020), enquanto a tramitação legislativa da proposição porto-alegrense em foco neste estudo passou a avançar a partir de meados de 2023 (quando foi desarquivada pela segunda vez).

Evidentemente que as decisões do Supremo Tribunal Federal em ações do controle concentrado de constitucionalidade (como é o caso da ação direta de inconstitucionalidade) não vinculam os poderes legislativos nas três instâncias da federação - trata-se do princípio da inexauribilidade do poder legislativo (Dimoulis; Lunardi, 2011). É a própria Constituição de 1988 que

---

fosse verdadeiramente possível – impediria a afirmação de diferentes ideias e concepções políticas ou ideológicas sobre um mesmo fenômeno em sala de aula. A exigência de neutralidade política e ideológica implica, ademais, a não tolerância de diferentes visões de mundo, ideologias e perspectivas políticas em sala (Supremo Tribunal Federal, 2020, p.6-7).

protege a atuação do parlamento ao especificar que “as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”[19].

Embora não possa ser limitado na sua função típica de legislar, o Poder Legislativo (em todas as suas dimensões federativas) assume o compromisso inegociável de sustentar e de manter a Constituição. Nesse sentido, no caso concreto, a existência prévia de uma decisão da Suprema Corte brasileira reconhecendo que determinado conteúdo normativo afronta a Constituição de 1988 deveria impor um esforço argumentativo mais complexo aos legisladores que pretendessem enfrentar o referido precedente: onde está o equívoco do Tribunal? Isso, a toda evidência, pressupondo que o Estado Democrático de Direito exige um diálogo entre os intérpretes da Constituição destinado a assegurar a sua supremacia.

A análise da tramitação legislativa do PL 124/16 na Câmara Municipal de Porto Alegre, contudo, revela significativo grau de indisposição dos interlocutores ao diálogo. Com exceção da manifestação do autor da proposição em resposta ao parecer da Procuradoria da Casa legislativa, os argumentos de natureza constitucional não estiveram no centro da discussão havida no Legislativo porto-alegrense. A ausência de contestação, por parte dos defensores do PL 124/16, à argumentação firmada pela Suprema Corte brasileira no caso envolvendo a legislação alagoana causa estranhamento por conta da proximidade do conteúdo das normas aprovadas (ambas fixaram princípios gerais acerca dos respectivos sistemas de educação e atribuíram ao Poder Executivo a fiscalização do funcionamento dos estabelecimentos públicos de ensino com base em comandos bastante genéricos, tais como a imposição - aos professores - do dever de abordar as questões doutrinárias inerentes ao trato das ideologias

[19] Artigo 102, § 2º da Constituição Federal de 1988.

políticas de "modo a respeitar a neutralidade das opiniões, desprovendo de partidarismo suas manifestações"[20].

Como se depreende do estudo do processo legislativo que acarretou na promulgação da Lei nº 14.177, não houve uma preocupação dos interlocutores favoráveis à sua aprovação no sentido de evidenciar a sua compatibilidade com o texto constitucional vigente. Quando houve referência a esse controle necessário, verificou-se a estratégia de meramente alegar que a norma em construção não trataria de diretrizes sobre as bases da educação.

Um aspecto chama atenção no discurso de alguns dos defensores da norma porto-alegrense: parece haver o compartilhamento da percepção segundo a qual há "inconstitucionalidades que passam" e "outras que não passam" pelo aceite do Plenário. Assumindo como dada a tramitação de pautas mais ideológicas (entre direita e esquerda), os interlocutores parecem reivindicar a aprovação, pelo Parlamento local, da sua "quota legislativa" de constitucionalidade questionável. Os discursos já destacados anteriormente dos vereadores Tiago Albrecht (NOVO), Comandante Nádia (PL) e Jessé Sangalli (PL) são indicativos desse aspecto. O primeiro indicou, ao defender a aprovação da matéria, que a Câmara Municipal de Porto Alegre já "aprovou tanta coisa inconstitucional", então por que não esse projeto? A segunda denunciou a existência de contradição na argumentação dos críticos da matéria a partir de uma linha de raciocínio interessante: se foram favoráveis à inclusão da história afro-rio-grandense nas atividades da rede municipal de ensino[21], por que seriam contra a aprovação das diretrizes em discussão? Finalmente, o terceiro salientou que os opositores do PL 124/16 defenderam a aprovação do fornecimento de

[20] Artigo 4º, inciso III da Lei nº 14.177/25, do Município de Porto Alegre.

[21] Lei nº 13.359, de 11 de janeiro de 2023, do Município de Porto Alegre, que "insere o ensino de história afro-rio-grandense, história afro-portoalegrense e história dos povos originários do Rio Grande do Sul nas atividades da Rede Municipal de Ensino". Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4670_cl_20230210_legislativo.pdf. Acesso em 23 fev.2025.

remédios à base de canabidiol pela Secretaria Municipal de Saúde[22], que - no seu entendimento - seria inconstitucional por violar atribuição do governo federal. Em síntese, se aprovou o conteúdo das leis nºs 13.359/23 e 13.829/24, por que a Câmara Municipal de Porto Alegre não haveria de aprovar o conteúdo da Lei nº 14.177/25?

Mesmo as intervenções dos parlamentares contrários à aprovação do PL 124/16 merecem crítica, em razão da superficialidade em que a questão constitucional foi abordada. Apesar de reconhecerem a preexistência de jurisprudência da Suprema Corte brasileira no sentido da inconstitucionalidade da proposição, os legisladores não exploraram o tempo de comunicação havido na tribuna para desenvolverem os pontos centrais na construção da tese da inconstitucionalidade. A simples referência ao fato de que o projeto de lei afrontaria, em tese, uma decisão do Supremo Tribunal Federal não oportuniza o diálogo necessário à efetivação do controle político-preventivo de constitucionalidade. A utilização do "argumento de autoridade" - segundo o qual se afirma que determinado conteúdo legislativo é inconstitucional porque há manifestação do Supremo neste sentido - não contribui para o amadurecimento das questões constitucionais em debate.

Para além das debilidades da argumentação que subsidiou a aprovação do PL 124/16, em desconexão praticamente completa com as teses jurídicas preexistentes sobre o assunto, nota-se uma postura de absoluto desprezo dos parlamentares com a assessoria jurídica prestada pela Procuradoria da Casa legislativa municipal. Sublinhe-se que o parecer jurídico juntado ao processo legislativo no início da tramitação da matéria, em julho de 2017, reconhecia a inconstitucionalidade (formal e material) do projeto, salientando, inclusive, quais disposições constitucionais estariam - em tese - sendo violadas. O exame da tramitação legislativa no caso em tela denuncia a irrelevância prática do

[22] Lei nº 13.829, de 12 de janeiro de 2024, do Município de Porto Alegre, que "Institui o Programa Municipal de Uso de Cannabis para Fins Medicinais Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/5046_cl_20240118_legislativo.pdf. Acesso em 23 fev. 2025.

assessoramento jurídico prestado pela Procuradoria do poder legislativo municipal em determinadas ocasiões.

É óbvio que o parecer da Procuradoria não pode vincular a decisão da Casa legislativa - isso significaria colocar em risco a própria soberania popular. Contudo, na medida em que os pareceres prévios dos procuradores legislativos servem para qualificar a reflexão pública a ser promovida pelo parlamento, é legítima a expectativa de que os legisladores os levem a sério quando denunciem potenciais violações à Constituição, sobretudo no contexto de um Estado Democrático de Direito.

Ademais, na medida em que os vereadores não precisam ter formação jurídica para desempenhar suas atribuições, é evidente que o papel da assessoria jurídica durante o processo legislativo é essencial para a efetiva realização do controle político-preventivo de constitucionalidade. Naquelas hipóteses em que houver a identificação - por parte da assessoria técnica, isto é, da procuradoria - de inconstitucionalidade na forma ou no conteúdo da proposição normativa em discussão, impõe-se um dever de argumentação reforçada por parte daqueles que buscam a sua aprovação. Do contrário, substitui-se a "vontade de Constituição" pela "vontade de poder" (Hesse, 1991).

5 CONCLUSÕES

O estudo do processo legislativo que originou a Lei nº 14.177/25 é revelador dos desafios que cercam o controle político-preventivo de constitucionalidade das leis. No caso concreto, uma maioria parlamentar - convencida da existência de um problema ("doutrinação ideológica") no sistema de educação municipal - construiu uma norma que pretendia solucioná-lo. A soberania popular que fundamenta a atuação dos parlamentares alcança-lhes significativos poderes; mas, em democracias constitucionais, todos os atores políticos encontram limitações jurídicas (na Constituição) ao seu poder.

Afirmado esse pressuposto - de que a atuação parlamentar (nas três instâncias da federação) está limitada pelas normas constitucionais vigentes - é preciso insistir na necessidade de verificar a compatibilidade entre a ação política e as diretrizes constitucionais que lhe legitimam. Aplicando essa argumentação

ao caso concreto em tela, surgem questões simples, mas que não mereceram a devida atenção durante a tramitação legislativa examinada: mesmo que constatada na prática a existência do problema ensejador da resposta normativa construída (isto é, a alegada disseminação de "doutrinação ideológica" nas escolas), seria o Município de Porto Alegre competente para legislar sobre a matéria? E supondo a competência municipal, o conteúdo da alternativa construída para enfrentar o suposto problema não afronta princípios e regras estabelecidos na Constituição de 1988? Na prática, a discussão sobre a existência (ou não) do problema é que dominou a esfera pública. O controle político-preventivo de constitucionalidade não se realizou.

A tramitação legislativa do caso estudado evidencia um ponto sensível para a efetividade do controle de constitucionalidade operado pelos atores políticos de forma preventiva: a desvalorização da assessoria técnica prestada pelas procuradorias legislativas está diretamente associada à diminuição do potencial que o poder legislativo tem de contribuir para a discussão a respeito da interpretação constitucional. Esse aspecto reforça a necessidade de redimensionar o papel das procuradorias legislativas no curso do processo legislativo, principalmente porque esse assessoramento jurídico permite a qualificação do debate travado na esfera pública. Na medida em que não têm a necessidade de formação jurídica para o exercício das suas funções, os legisladores têm nas procuradorias legislativas o suporte indispensável para acessar e criticar a forma como o texto constitucional está sendo aplicado e interpretado em instâncias institucionalmente determinantes - como é o caso dos tribunais superiores.

Finalmente, cabe enfatizar que a efetividade do controle político-preventivo de constitucionalidade das leis não pode ser avaliada a partir da mera observância de eventuais posicionamentos previamente manifestados pelo Poder Judiciário. Em outras palavras, não seria admissível vincular o exercício da função típica do Legislativo aos pronunciamentos do Poder Judiciário. Na disputa entre os sentidos possíveis das normas constitucionais, é legítimo que as instâncias do Poder Legislativo discordem dos órgãos judiciais, inclusive da Suprema Corte. Essa discordância, entretanto, precisa ser formulada em

argumentos construídos a partir de um diálogo racional que enfrente as teses contrapostas. A ausência dessa postura dialógica, que expresse comprometimento com a ordem constitucional vigente, reforça dois fenômenos que, no limite, expõem a risco o Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição de 1988: (i) a consolidação do protagonismo das instâncias judiciais no controle de constitucionalidade, em prejuízo da imagem do Poder Legislativo perante a sociedade; e (ii) a difusão de um ambiente social marcado pela insegurança jurídica, mediante a flexibilização da supremacia constitucional.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhando. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.37, n.1, p.13-32, jan.-abr. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo nº 124, de 24 de maio de 2016**. 2016. Disponível em: https://draco.camara-poa.rs.gov.br/processos/128712. Acesso em 20 de fev. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Registros de Pronunciamentos da Vigésima Nona Sessão Extraordinária da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da Décima Oitava Legislatura, em 9 de dezembro de 2024**. 2024. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/sessoes_plenarias/84380. Acesso em 20 de fev. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloísa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de direito constitucional**: novos horizontes brasileiros. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional:** controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. São Paulo: Atlas, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

MIGUEL, Luis Felipe. Da “doutrinação marxista” à "ideologia de gênero" - Escola Sem Partido e as leis da mordaça no parlamento brasileiro. In: **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Ed., 1983.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537**. Rel. Min. Luis Roberto Barroso. Julgada em 21 de ago 2020. 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837203. Acesso em 21 fev. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 16.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v.8, n.1, jan.-jun.2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes:** da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.