

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIA MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO¹

OPINION ON THE CONSTITUTIONALITY OF A FEDERAL BILL CHANGING THE BRAZILIAN LAW OF NATIONAL EDUCATION ASSIGNING A MINIMUM OF HOURS FOR HIGH SCHOOL EDUCATION

Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira²

RESUMO

Este parecer tem como objetivo saber se é constitucional a fixação de carga horária mínima em dois tempos semanais de aula para a oferta de todos os componentes curriculares do Ensino Médio, mediante projeto de lei federal que altere a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Adota-se uma perspectiva jurídica,

¹ Este texto tem por base o Parecer/Resposta à Consulta que a Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS) solicitou ao autor, sobre o objeto de sua reflexão. A consulta, por sua vez, foi motivada pela avaliação, por parte da Diretoria da ABECS, ainda em 2014, de que a questão da carga horária de disciplinas, tradicionalmente delegada aos Sistemas Estaduais de Ensino pela União e sob a qual o Conselho Nacional de Educação tem normalmente silenciado, constitui mecanismo político para o impedimento de disciplinas eventualmente indesejadas por gestores públicos e privados do ensino e servido à organização curricular sob orientação do pensamento educacional hegemônico, em especial no que tange à assimetria de estatuto conferido às diferentes disciplinas. A resposta à consulta fundamentou o Projeto de Lei 3471/2015, de autoria do Deputado Helder Salomão (PT/ES), que acolheu a demanda da ABECS para melhor equacionamento da carga horária das disciplinas e demais componentes curriculares obrigatórios do Ensino Médio no Brasil. No momento da publicação deste dossiê, o PL 3471/2015 tramita na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

² Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV); Pesquisador Convidado no Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Analista Judiciário na Seção Judiciária do Rio de Janeiro (SJRJ). E-mail: julio.pfhs@gmail.com

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

baseada na análise de competências legislativas, em conformidade com os textos da Constituição Federal e das Constituições dos Estados e Distrito Federal, para apresentar uma resposta constitucionalmente adequada. A conclusão é de que é constitucional a fixação por lei nacional para componentes curriculares obrigatórios autônomos.

Palavras-chave: Direito constitucional. Repartição de competências legislativas. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Componentes curriculares obrigatórios autônomos.

ABSTRACT

The opinion has the aim to discover whether it is constitutional to establish two weekly periods for offering all the High School curriculum components by means of a federal bill changing the Law of National Education. It is adopted a legal perspective, based on the legislative competences analysis in conformity with the national and subnational constitutions, in order to achieve a constitutionally adequate answer. The conclusion is that it is constitutional establishing that minimum by means of national law only for autonomous obligatory curriculum components.

Keywords: Constitutional law. Legislative competences distribution. Law of national education. Autonomous obligatory curriculum components.

A CONSULTA

A Diretoria da Associação Brasileira de Ensino de Ciências Sociais (ABECS), no início do ano de 2015, formulou-me a seguinte consulta: *é constitucional a fixação de carga horária mínima em dois tempos semanais de aula para a oferta de todos os componentes curriculares do Ensino Médio, mediante projeto de lei federal que altere a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?*

Para responder ao questionamento, valho-me de uma perspectiva exclusivamente jurídico-constitucional, sem descer a questões extrajurídicas. Não pretendo, assim, neste documento, debater a relevância ou o interesse de um projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional, tal qual o proposto, nem ponderar sobre fundamentos pedagógicos e epistemológicos das políticas educacionais do Estado brasileiro. Desse modo, começo minha fundamentação da

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

resposta à dúvida formulada com a análise do texto constitucional de 1988 (item 2), em seguida discuto os textos constitucionais subnacionais, estaduais e distrital (item 3), e, após, a legislação nacional específica sobre o ensino (item 4), para, por fim, apresentar a resposta constitucionalmente adequada (item 5) sobre a questão.

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Considero que, inicialmente, para se chegar a uma resposta constitucionalmente adequada, devo analisar a repartição de competências entre os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Antes de saber se há alguma violação à autonomia dos sistemas estaduais e/ou municipais de ensino, cumpre perquirir acerca da distribuição da competência legislativa sobre ensino.

Nesse ponto, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB88) estabelece em seu art. 24, IX, combinado com o art. 30, I, que a competência para legislar sobre educação e ensino é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Declarar que a *competência é concorrente* significa que cada ente político tem autonomia para legislar sobre educação e ensino de acordo com suas especificidades locais, mas que devem sempre observar, contudo, a legislação nacional.

O que aqui denomino *legislação nacional* é tratada pelo art. 24, §1º, da CRFB88, como *normas gerais*. Da leitura dos quatro parágrafos do mencionado dispositivo, o que se depreende é que as aludidas *normas gerais* são aquelas que valem para todos os entes políticos, ou seja, são aquelas que devem ser aplicadas em todo o território brasileiro, daí a referência à expressão *legislação nacional*.

Prefiro referir-me à *legislação nacional* porque, além de tecnicamente mais adequada, ela exprime melhor a vontade do constituinte. Pela linguagem técnico-jurídica, normas são produto da atividade interpretativa de um determinado texto, o qual é introduzido no sistema pelas leis, as quais, em sentido amplo e genérico, podem ser denominadas por *legislação*.

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

No que concerne ao adjetivo “geral”, que qualifica o substantivo “norma”, o que me parece é que há um equívoco de compreensão do vocábulo, e que gera o equívoco de formulação da legislação. Entender esse ponto fica mais fácil por meio de um exemplo. Todos os entes políticos podem legislar genérica e especificamente, dentro, obviamente, de suas respectivas competências: determinado Estado pode fixar “normas” gerais, para que cada Município estabeleça “normas” específicas sobre aquele assunto, bem como um Município pode trazer “normas” gerais sobre um tema de interesse seu, para que a Administração Pública local lance “normas” específicas para execução, ou, ainda, a União pode lançar “normas” gerais e também “normas” específicas para tratar assuntos de sua alçada. Quando se trata, portanto, de *legislação nacional*, além de apurar a linguagem tecnicamente, parece-me que se torna mais claro o que a União pode estabelecer para ser observado por todos os entes políticos e como deve fazê-lo.

Outro problema atinente a essa questão é a falta de técnica legislativa. Embora a União possua apenas um órgão legislativo para legislar a respeito de questões nacionais e de questões federais, isto é, de assuntos de interesse da República enquanto entidade soberana e de assuntos de interesse exclusivo da União enquanto entidade autônoma, parece-me ser perfeitamente possível, quando da realização da atividade legislativa, que houvesse uma clara separação, ainda que dentro do mesmo texto legal, das “normas” de aplicação e observância nacional (por todos os entes políticos) e das “normas” de aplicação e observância federal (apenas pela União). Isso contribuiria, a meu ver, para uma melhor compreensão da extensão das competências de cada ente político.

Portanto, parece-me que pela expressão equívoca *normas gerais* o constituinte quis se referir à *legislação nacional*, cuja ligação é com a soberania, e não com a autonomia, o que é bastante significativo. Quando um Estado exerce seu poder soberano, o que procura fazer é estabelecer bases mínimas para uma harmônica convivência entre os entes que dele fazem parte. Por exemplo, se não houvesse regras nacionais sobre o ICMS, o resultado seria a falência de alguns entes políticos brasileiros diante de uma provável guerra fiscal, em que subsistiriam

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

os entes com melhores possibilidades de se adequar às demandas de mercado. Desse modo, quando a União legisla em nível nacional, ou seja, quando edita as “normas gerais”, o que ela procura fazer é limitar a autonomia dos entes políticos naquilo em que eles não podem legislar diversamente, para evitar um colapso do Estado brasileiro e de sua organização.

A existência de “normas gerais” ou de leis nacionais evidencia que o Estado brasileiro se organiza sob um princípio cooperativo entre seus entes políticos. Isso significa que deve haver colaboração recíproca, para que se possa alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, listados no artigo 3º da CRFB88: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; d) promover o bem de todos, sem quaisquer tipos de discriminação.

A organização dos sistemas de ensino de cada ente político é, nesse sentido, feita com base na colaboração, conforme o art. 211 da CRFB88, de modo que a União organizará o sistema federal, enquanto os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio, e, por sua vez, os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Com base nisso, deve-se recuperar, ainda que de passagem, a existência de duas teorias para elucidar o modelo brasileiro de divisão de competências. A primeira é a teoria dos poderes implícitos, pela qual uma competência, ao ser atribuída a um ente, pressupõe, necessariamente, ainda que implicitamente, os poderes ou meios para que esse ente a possa exercer da maneira mais adequada. A segunda é a teoria da predominância do interesse, por meio da qual se deve observar a extensão ou a amplitude do interesse em questão.

Nesse passo, e de acordo com o corte proposto pela consulta, tem-se que aos Estados cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio, e à União cabe organizar o sistema federal. Se aos Estados cabe atuar com prioridade no ensino médio (conforme a predominância de seus interesses), a eles se devem conceder os meios para fazê-lo, ou seja, cabe-lhes a competência legislativa sobre o

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

ensino médio (conforme os poderes implícitos). Todavia, essa competência não é plena, mas *concorrente*, cabendo à União legislar sobre as “normas gerais”, isto é, sobre as “normas” referentes ao ensino médio que devam ser observadas, uniformemente, por todos os entes da República Federativa do Brasil, restando aos Estados observar a normativa nacional e legislar tão somente naquilo que disser respeito à especificidade de seus interesses.

As “normas gerais” estão contidas na Lei 9.394/1996 (mais bem analisada no item 4), como, por exemplo, o número mínimo de horas letivas e a duração mínima de três anos (arts. 23, §2º, 24, I, e 35, *caput*), as finalidades (art. 35, I a IV), as diretrizes (arts. 27 e 36, I e II) e os componentes obrigatórios (arts. 26, 26-A e 36, III e IV). Além dessa Lei, que é, nesses pontos (e em alguns outros), de extensão nacional, há também a Resolução 02/2012 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) do Ministério da Educação (mais bem analisada no item 4), que define as diretrizes curriculares do ensino médio, atenta às normas gerais. Isso significa que os entes políticos têm a obrigação de observar, além das finalidades e diretrizes, também o tempo mínimo e os componentes curriculares obrigatórios para o ensino médio.

Há, a meu ver, no entanto, uma lacuna na legislação nacional em estabelecer qual seria o tempo mínimo dedicado a cada um desses componentes curriculares obrigatórios para o ensino médio. Essa questão eu desenvolvo mais detidamente no item 4, no qual apresento, inclusive, uma tentativa de indicar, a partir da Lei 9.394/1996 e da Resolução 02/2012, como se daria a divisão dos componentes curriculares obrigatórios pelos anos do ensino médio. Por ora, valho-me da *conclusão parcial* almejada e obtida no presente item: à União cabe legislar sobre as “normas gerais” referentes ao ensino médio, isto é, deve legislar em nível nacional, estabelecendo regras que devem ser observadas uniformemente em todo o território nacional, sendo essa legislação a Lei 9.394/1996 e a Resolução CNE/CEB 02/2012. Mais adiante, voltarei a ela para concluir o parecer.

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E O CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE ENSINO MÉDIO POR EXCLUSÃO

Ultrapassada a questão da repartição de competências entre os entes políticos, o próximo passo é saber qual o possível *conteúdo* da legislação nacional ou das “normas gerais” sobre ensino médio que a União pode editar sem usurpar a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal. A análise da extensão do conteúdo de uma legislação nacional sobre ensino médio decorre, necessariamente, da conclusão que se possa extrair dos textos subconstitucionais, no que se refere ao tema em questão.

A pesquisa foi feita com base nos textos constitucionais/orgânico disponíveis na base digital de dados³ do Senado Federal, sendo utilizados os dois seguintes argumentos: presença da expressão *ensino médio* e/ou do termo *médio* ligado a *ensino*. A conclusão parcial a ser extraída dessa análise é, a meu ver, tão fundamental quanto aquela alcançada no item 2 para a compreensão da base legal nacional sobre o ensino médio contida na Lei 9.394/1996 e nos documentos do CNE, tratados no item 4.

Ao analisar os textos das Constituições dos Estados e da Lei Orgânica do Distrito Federal, verifiquei que, em geral, a questão do ensino médio é pouco tratada. Do total de 27 textos constitucionais (incluindo a Lei Orgânica Distrital), organizei três grupos mais ou menos homogêneos: (a) o *primeiro* é integrado pela Constituição do Estado de Alagoas (3,8% do total), a única que não faz sequer uma referência a *ensino médio* ou ao termo *médio* associado a *ensino*; (b) o *segundo* é integrado pelas Constituições dos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins, e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, totalizando 15 documentos (55,5% do total), em que o tema é superficialmente tratado; (c) o *terceiro* é integrado pelas Constituições dos Estados

³ Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/26>>.

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

do Amapá, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo, totalizando 11 documentos (40,7% do total), em que o texto apresenta um tratamento diferenciado em relação ao padrão (deve-se observar que o padrão é composto pelo segundo grupo).

O padrão, firmado pelos textos do segundo grupo (“b”) acima destacado, também se verifica nos textos do terceiro grupo (“c”) referido, estando a distinção no *plus* que estes trazem em relação àqueles, o que ficará claro na sequência. Por ora, deve-se apontar qual foi o padrão identificado. Observou-se nos textos de 23 dos 26 documentos que fazem referência, ao menos, a um dos argumentos de pesquisa a presença de pelo menos uma das quatro matérias a seguir: (i) progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino médio – Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, totalizando 19 dos 23 documentos ou 82,6%; (ii) ensino médio profissionalizante – Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina, totalizando seis dos 23 documentos ou 26,1%; (iii) o ensino médio visa a assegurar a formação humanística, científica e tecnológica, voltada ao desenvolvimento de uma consciência crítica – Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Roraima, totalizando quatro dos 23 documentos ou 17,4%; (iv) ensino religioso – Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Tocantins, totalizando três dos 23 documentos ou 13%. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece a educação física como disciplina curricular regular e obrigatória no ensino médio. Os documentos de Maranhão, Pernambuco e Rondônia não apareceram em nenhum dos extratos acima selecionados. Foram excluídos desses extratos temas como: formação, remuneração e previdência de professores; recursos públicos a serem aplicados; número de escolas; direito a passagens gratuitas em sistema de transporte público; privilégios para filhos de ex-combatentes, dentre outros.

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

Por fim, analisam-se os 11 documentos do terceiro grupo. A Constituição do Estado do Amapá determina no *caput* de seu artigo 284 que a lei estadual estabelecerá o plano de educação (estadual) plurianual e ajustamentos anuais, *integrada, articulada e harmonicamente com o plano nacional* e com os planos municipais de educação. A de Goiás fixa que o Conselho Estadual de Educação estabelecerá, *observada a legislação federal (sic, na verdade: nacional)*, os conteúdos mínimos para o ensino médio, a fim de garantir a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 162). Já o artigo 271 estipula que os estabelecimentos de ensino médio incluirão no currículo escolar o estudo da História do Maranhão. O parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de Minas Gerais determina que o Estado deva garantir o ensino de Filosofia, Sociologia e noções de Direito Eleitoral nas escolas públicas do ensino médio. Por sua vez, o artigo 183 da Constituição do Estado do Paraná determina que o Poder Público deva assegurar a formação básica comum, mediante a aplicação das normas e conteúdos mínimos para o ensino médio, e o respeito aos valores culturais e artísticos universais, nacionais e regionais. Na de Pernambuco, o artigo 180 estabelece que o ensino médio tenha uma *base comum nacional para os conteúdos dos currículos*, devendo ser respeitadas as especificidades regionais. A do Estado do Piauí determina que no ensino médio seja promovida a divulgação do processo de linguagem mímica, para facilitar a comunicação entre a comunidade e os deficientes de fala e audição (artigo 215, §3º), e que a Secretaria de Educação do Estado deverá incluir no programa de ensino médio, abrangendo tanto o direcionamento quanto a delimitação relativa aos conhecimentos teóricos, os seguintes temas: meio ambiente, saúde, ética, educação sexual, direito do consumidor, pluralidade cultural e legislação de trânsito (artigo 226, §§1º e 2º). Verifica-se que a de Rondônia fixa o ensino de História e Geografia do próprio Estado como disciplinas obrigatórias do ensino médio (artigo 258, parágrafo único) e determina como disciplinas facultativas (na forma de unidades de estudo) no ensino médio noções de trânsito, educação sexual, estudos de ecologia e informações científicas sobre substâncias entorpecentes que possibilitem dependência física e

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

psíquica (artigo 258, *caput*). A Constituição do Estado de Roraima, em seu artigo 149, estabelece que, *observada a legislação federal (sic, na verdade: nacional)*, serão fixados conteúdos mínimos para o ensino médio, de maneira a assegurar, além da formação básica: a promoção dos valores culturais nacionais e dos regionais; currículos adaptados aos meios urbano e rural, visando ao desenvolvimento da capacidade de análise e reflexão crítica sobre a realidade; atividades curriculares a serem vivenciadas em educação ambiental, direitos humanos, trânsito, educação sexual, direitos e deveres do consumidor e prevenção ao uso de tóxicos. Por seu turno, a Constituição de Santa Catarina determina em seu artigo 164: a lei complementar estadual que organizar o sistema (estadual) de educação, *observada a lei de diretrizes e bases da educação nacional*, fixará os conteúdos mínimos para o ensino médio, de maneira a assegurar, além da formação básica: a promoção dos valores culturais, nacionais e regionais; programas visando à análise e à reflexão crítica sobre a comunicação social; currículos escolares adaptados às realidades dos meios urbano, rural e pesqueiro; programação de orientação técnica e científica acerca da prevenção ao uso de drogas, da proteção ao meio ambiente e da orientação sexual; conteúdos programáticos voltados para a formação cooperativista, associativa e sindical. Por fim, a de São Paulo determina que, sempre que possível, deverão ser prestadas orientação e informação a respeito da sexualidade humana e de conceitos básicos da instituição da família, de forma integrada aos conteúdos curriculares do ensino médio (artigo 278, VIII).

O ensino médio possui, conforme a análise feita, necessariamente uma *base comum nacional* para os conteúdos dos currículos (componentes curriculares), à qual os Estados têm de adaptar o ensino de suas especificidades regionais. Essa *formação básica*, que é uma base comum, é estabelecida por uma *legislação nacional*, pelas “normas gerais”, contidas na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* 9.394/1996 (LBDEN) e complementadas pela Resolução CNE/CEB 02/2012.

Antes de adentrar no fato de que as diretrizes curriculares nacionais, tanto pela normativa contida na LBDEN quanto por aquela editada pelo CNE, já propõem

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

uma base nacional comum curricular, valho-me da *conclusão parcial* almejada e obtida neste item e que complementa aquela do item 2: a União possui competência para legislar sobre o conteúdo mínimo dos componentes curriculares para assegurar uma base comum nacional (formação básica nacional). Mais adiante, voltarei a ela para concluir o parecer.

O POSSÍVEL CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE ENSINO MÉDIO E A FIXAÇÃO DE CARGA HORÁRIA MÍNIMA SEMANAL PARA A OFERTA DE COMPONENTES CURRICULARES

Passo, agora, à análise de qual a extensão do conteúdo de uma legislação nacional sobre ensino médio, com base na LDBEN e na normativa lançada pelo CNE, mais especificamente quanto à fixação de carga horária mínima semanal para a oferta de componentes curriculares.

O art. 9º, I e IV, da LDBEN, fixa a competência da União em termos de educação e ensino, conferindo-lhe a incumbência de elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ou seja, trata-se de *legislação nacional*, na qual devem ser estabelecidas as competências e as diretrizes para a educação básica (incluindo-se o ensino médio), as quais nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, para assegurar uma formação básica comum. O que a LDBEN determina aqui é, portanto, que todos os entes políticos deverão observar as regras gerais, estabelecidas por uma legislação nacional, sobre o conteúdo mínimo dos componentes curriculares para assegurar uma *formação básica comum nacional*.

O PNE, com base na LDBEN e na cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, irá estabelecer como deve se dar essa formação básica comum nacional, com a observância das finalidades do ensino médio, conforme o art. 35 da LDBEN: consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; dar preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, com o intuito de continuar seu aprendizado e de fazer com que seja capaz de se adaptar

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; aprimorar o educando como pessoa, de modo a lhe ofertar formação ética e permitir o desenvolvimento de sua autonomia intelectual e de seu pensamento crítico; compreender os fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, de modo a relacionar a teoria com a prática, no ensino de cada componente curricular. Ainda nesse sentido, o art. 36, *caput*, I a IV, traz como diretrizes do currículo do ensino médio: destacar a educação tecnológica básica; a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; adotar metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes; incluir uma língua estrangeira moderna como componente curricular obrigatório, a ser escolhida pela comunidade escolar, e, em caráter optativo, uma segunda, dentro das disponibilidades da instituição; incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. Desse modo, os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação devem ser organizados de maneira que no final do ensino médio o educando demonstre as seguintes competências: dominar os princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecer as formas contemporâneas de linguagem (art. 36, §1º, da LDBEN). Por fim, o §2º do art. 36 estipula que os cursos do ensino médio terão equivalência legal e *habilitarão ao prosseguimento de estudos*.

Pode-se concluir que o PNE é um programa colaborativo nacional, baseado no texto da LDBEN, cujo objetivo é permitir o oferecimento democrático em igualdade de oportunidades para os educandos. A importância do ensino médio nesse ponto é tão grande e clara que ele funciona como uma etapa decisiva que consolida a formação básica comum nacional e que abre a possibilidade de o indivíduo prosseguir em seus estudos. Atualmente, isso significa ter chance de obter uma nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que habilite o educando, ao menos, a um curso superior em uma instituição de ensino superior. Significa, também, que, diante de um ENEM unificado nacionalmente (a mesma prova é

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

aplicada para todos os educandos de todas as escolas do país), seria *irresponsável* e *inconstitucional* deixar ao alvedrio de cada Estado fixar os componentes curriculares mínimos e o volume horário de cada um: *irresponsável* porque poderia inviabilizar o oferecimento, em igualdade democrática de oportunidades aos educandos, do acesso ao ensino superior; *inconstitucional* porque violaria os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º, da CRFB88), além dos princípios constitucionais afetos à educação (arts. 205, 206, 210, 211 e 214).

Por esse viés, deve-se observar a Resolução CNE/CEB 02/2012, a qual define as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, no sentido de orientar as políticas públicas educacionais de todos os entes políticos.

De acordo com a Resolução CNE/CEB 02/2012, a organização curricular do ensino médio é composta por duas partes integradas, *uma base nacional comum* e *uma parte diversificada*, as quais, em conjunto, garantem tanto conhecimentos e saberes comuns necessários a todos os estudantes quanto uma formação que considere a diversidade e as características locais e especificidades regionais (art. 7º). O currículo deve, enquanto proposta de ação educativa formada pela seleção de conhecimentos construídos pela sociedade, assim, expressar-se mediante práticas escolares que se desdobrem em torno de conhecimentos relevantes e pertinentes, permeadas pelas relações sociais, de modo a articular vivências e saberes dos estudantes e contribuir para o desenvolvimento de suas identidades e condições cognitivas socioafetivas (art. 6º).

A Resolução 02/2012 reconhece que é papel da *legislação nacional* determinar os componentes curriculares obrigatórios que devem ser tratados em uma ou mais áreas de conhecimento para compor o currículo (art. 9º), devendo os entes políticos acrescentar, em seus sistemas de ensino, aos componentes da base curricular nacional comum outros componentes curriculares, no formato de disciplina ou não, mas preferencialmente de maneira transversal e integradora, que digam respeito às suas especificidades regionais (art. 11). A junção desses componentes curriculares (nacionais e regionais) deve se consolidar em um currículo do ensino médio, o qual: a) garanta ações que promovam a educação tecnológica básica, a

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação social e cultural; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; b) adote metodologias de ensino e de avaliação de aprendizagem que estimulem a iniciativa dos estudantes; c) organize os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação de tal modo que ao final do ensino médio o estudante demonstre o domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; e o conhecimento das formas contemporâneas de linguagem (art. 12).

Pelo art. 13 da Resolução, às unidades escolares cabe orientar a definição de toda a proposição curricular, fundamentada na seleção dos conhecimentos, componentes, metodologias, tempos, espaços, arranjos alternativos e formas de avaliação. Todavia, o art. 26 da LDBEN é determinante ao estabelecer em seu *caput* que os currículos do ensino médio *devem ter base nacional comum*, a ser complementada por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. Isso significa que *não cabe* às unidades escolares orientar a definição de *toda* a proposição curricular, e a LDBEN, no art. 26, §5º, e no art. 36, III, deixa bastante clara essa questão ao estabelecer que, mesmo na parte diversificada, não há plena autonomia, já que é *obrigatória* a inclusão da disciplina de língua estrangeira moderna no ensino médio, cabendo aos Estados escolher qual seria a língua.

Portanto, a Resolução CNE/CEB 02/2012 deve ser lida com base nas diretrizes nacionais da LDBEN, por uma questão simples: a hierarquia normativa da LDBEN é superior à da Resolução. Esse entendimento me leva a duas conclusões necessárias: a primeira, de que a exigência da oferta dos componentes curriculares obrigatórios não pode ser afastada pelas unidades escolares de nenhum dos entes políticos; a segunda, de que os componentes curriculares obrigatórios devem ser tratados igualmente (conforme o Parecer CNE/CEB 22/2008), na forma da LDBEN e da Resolução CNE/CEB 02/2012.

Nesse ponto, há, a meu ver, uma *lacuna* na legislação nacional em estabelecer qual seria o tempo mínimo dedicado a cada um desses componentes

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

curriculares obrigatórios para o ensino médio. Falta, pois, uma “norma geral” nesse sentido. O que efetivamente existe na LDBEN a esse respeito é o estabelecimento de três disciplinas obrigatórias (ou componentes curriculares obrigatórios autônomos, expressão que me parece melhor em razão do Parecer CNE/CEB 38/2006): língua estrangeira moderna (art. 36, III) e sociologia e filosofia (art. 36, IV), observando-se que apenas em relação a essas últimas duas a LDBEN determina que sejam ministradas em todas as séries anuais do ensino médio. A Resolução CNE/CEB 02/2012, por sua vez, trata, no art. 9º, a respeito dos componentes curriculares, mas não define sua natureza, isto é, se eles serão autônomos ou terão outro formato sendo diluídos em componentes curriculares autônomos.

Acredito que seja possível fazer uma analogia, a partir do art. 36, III e IV, da LDBEN, dos componentes curriculares obrigatórios que são listados no parágrafo único do art. 9º da Resolução 02/2012, para entendê-los como *componentes curriculares autônomos*, já que em seu rol o dispositivo lista as três únicas disciplinas expressas pela LDBEN (língua estrangeira, filosofia e sociologia). Nessa perspectiva, desde essa interpretação, são *componentes curriculares autônomos* do ensino médio em todo o território nacional: língua portuguesa, língua materna (para as populações indígenas), língua estrangeira moderna, artes, educação física, biologia, física, química, história, geografia, filosofia e sociologia. *Todas* essas disciplinas devem constar dos programas curriculares de ensino médio, e as *únicas* que a legislação nacional determina que devam ser ministradas em *todas as séries anuais* do ensino médio são filosofia e sociologia.

Como já afirmei, o que falta na legislação nacional é estabelecer “normas” gerais que fixem carga horária mínima para *todos* os componentes curriculares obrigatórios, especialmente os autônomos acima listados, dando-lhes tratamento igualitário (Parecer CNE/CEB 22/2008). Nesse particular, devem-se observar com atenção os arts. 24, I, da LDBEN, e 14, da Resolução CNE/CEB 02/2012, nos quais há a previsão da duração mínima do ensino médio, que, salvo variações e exceções, fixam a duração mínima em 2.400 horas, distribuídas em pelo menos três anos, com uma carga horária anual de 800 horas, distribuídas em no mínimo 200 dias de

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

efetivo trabalho escolar. Essa norma é um indicativo de que, respeitado o mínimo obrigatório de 200 dias letivos anuais, a divisão das 800 horas mínimas obrigatórias resultará em no mínimo quatro horas diárias, ou, em geral, 20 horas mínimas semanais. Dessa forma, a teor da legislação nacional, os componentes curriculares obrigatórios autônomos são preferenciais no que se refere à carga horária mínima semanal, devendo-se diluir os outros componentes curriculares nelas, e não o contrário; e, caso os entes políticos desejem adicionar outros componentes curriculares autônomos, devem ser acrescidas horas letivas diárias.

Considerada a legislação nacional vigente sobre ensino médio, pode-se extrair como *conclusão parcial*: a legislação nacional estabelece carga horária e duração mínimas para o ensino médio, devendo-se entender que, como se trata de tempo mínimo, ele deve ser reservado para os componentes curriculares obrigatórios autônomos, de modo que há uma lacuna em estabelecer qual o tempo mínimo específico dedicado a cada um deles.

A RESPOSTA

Diante de toda a exposição e a partir das três conclusões parciais obtidas, passo à resposta da consulta formulada, cujos termos são: *é constitucional a fixação de carga horária mínima em dois tempos semanais de aula para a oferta de todos os componentes curriculares do ensino médio, mediante projeto de lei federal que altere a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional?*

Recordemos as três conclusões parciais alcançadas: à União cabe legislar sobre as “normas gerais” referentes ao ensino médio, isto é, deve legislar em nível nacional, estabelecendo regras que devem ser observadas uniformemente em todo o território nacional (primeira conclusão, extraída do texto da CRFB88); a União possui competência para legislar sobre o conteúdo mínimo dos componentes curriculares para assegurar uma base comum nacional ou formação básica nacional (segunda conclusão, extraída das constituições subnacionais); a legislação nacional estabelece carga horária e duração mínimas para o ensino médio, devendo-se

INTER-LEGERE

PARECER SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE UM PROJETO DE LEI FEDERAL QUE ALTERE A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA FIXAR CARGA HORÁRIO MÍNIMA DE COMPONENTES CURRICULARES OBRIGATÓRIOS NO ENSINO MÉDIO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira

compreender que, como se trata de tempo mínimo, ele deve ser reservado para os componentes curriculares obrigatórios autônomos, de modo que há uma lacuna em estabelecer qual o tempo mínimo específico dedicado a cada um deles (terceira conclusão, extraída da legislação nacional vigente sobre o ensino médio).

Dessas três conclusões parciais, extraio a seguinte formulação: a União é competente para legislar, mediante lei nacional (normas gerais), sobre o conteúdo mínimo e sobre a carga horária mínima dos componentes curriculares que asseguram a formação básica comum nacional, destinando-se essa carga horária mínima aos componentes curriculares obrigatórios autônomos.

Em resposta à consulta formulada, apresento a minha conclusão. É, sim, possível a fixação de carga horária mínima para componentes curriculares autônomos, a qual deve ser observada por todos os entes políticos, desde que presentes, necessariamente, as condições seguintes: seja estabelecida por lei nacional (“normas gerais”); restrinja-se aos componentes curriculares obrigatórios autônomos.