



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER FAVORÁVEL Nº 1193/2021
REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI - PROCESSO N. 6118/2021
RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: Dispõe sobre a Educação Domiciliar (homeschooling) no Município de Petrópolis

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de um Projeto de Lei do Ilmo. Vereador Octavio Sampaio, no qual dispõe sobre a educação domiciliar (homeschooling) no município de Petrópolis.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:, vejamos:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;

b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;

c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

d) exercício dos poderes municipais;

e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;

f) desapropriações;

g) transferência temporária de sede do Governo;

h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 115;

i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta."

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

Cumprе salientar com a *devida vênia*, que o parecer emitido pelo Douto corpo jurídico do **DAJ tem caráter opinativo, ou seja, não impede a tramitação e tão pouco a consequente aprovação**. Neste sentido o Supremo Tribunal Federal, de maneira específica, expôs a sua posição a respeito, vejamos:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

O reconhecimento do homeschooling é um tema que envolve atribuição para legislar sobre educação e ensino. Essa está prevista no **art. 24, inciso IX, da Constituição**:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre: (...)

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Como se percebe, **a Constituição fixou essas matérias como objeto de competência concorrente**. Do caput do art. 24 acima, podemos constatar que a União, os Estados e o DF possuem essa atribuição. Essa previsão tem ainda de ser complementada pelo **art. 30, incisos I e II**, a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Outrossim, havendo competência sobre um mesmo tema é necessário que a Constituição diga o que cada um fará no interior desse “condomínio legislativo”. Foi o que o constituinte fez nos parágrafos do **art. 24**, o qual dispõe que, a princípio, competirá o que a doutrina chama de competência complementar. Assim, após a União editar as normas gerais, competirá aos Estados complementar a legislação. É o que se intitula competência complementar.

Todavia, quanto a União silenciar, omitindo-se sobre as normas gerais, caberá aos Estados e ao DF exercer a competência plena sobre a matéria (normas gerais e legislação complementar), no exercício da chamada competência supletiva.

Logo, o que se vê (e esse é um ponto muito importante para o raciocínio que será desenvolvido a seguir) é que **a competência suplementar é um gênero, que comporta duas espécies: competência complementar e competência supletiva**.

Quanto aos municípios, o art. 24 combinado com o art. 30 e seus incisos norteiam **a exata exegese que tem de ser feita por meio de uma interpretação que leve em conta o propósito descentralizador e municipalista da Constituição de 1988, valorizando o princípio federativos**, vejamos:

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

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nessa ótica, o que se percebe é que quando **o art. 30 menciona a competência dos municípios, ele dispõe que, havendo “interesse local” (inciso I), compete aos municípios “suplementar a legislação federal e estadual” (inciso II)**.

Ou seja, a Constituição outorgou aos municípios o gênero (suplementar), abarcando as duas espécies: complementar e supletiva.

Assim, conclui-se que dentro da competência concorrente, os municípios possuem os mesmos poderes dos Estados e do DF, apenas com a exigência de dois requisitos a mais para que surja sua atribuição: 1) exista interesse local e 2) que no caso do exercício de competência supletiva, haja omissão tanto da União quanto dos Estados.

Neste sentido, leciona a mais abalizada doutrina sobre o assunto:

“No âmbito das competências materiais comuns, que pressupunham para o seu exercício **a competência legislativa concorrente prevista no artigo 24**, a questão da legislação municipal suplementar fica ainda mais delicada. Parece-nos que **a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também**. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais. **Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais, para atender às suas peculiaridades**. Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013.p.142/143, grifos nossos)

Concorda Ingo Sarlet, em sua obra conjunta com Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero: **“inexistindo normas gerais da União poderão tanto os Estados quanto os Municípios editar normas gerais para suprir a lacuna”**.

Retomemos rapidamente as premissas que já temos em mãos:

- o reconhecimento da educação domiciliar é tema de educação e ensino (**art. 24, IX, da CRFB/88**);
- essas matérias são objeto de competência concorrente, pertencente à União, aos Estados e ao DF, por força da caput do art. 24, bem como os municípios, quando houver interesse local, consoante o **art. 30, incisos I e II**;
- aos Municípios foi outorgada competência suplementar, a qual engloba tanto o poder de esmiuçar legislação federal ou estadual existente (**competência complementar**) quanto o de suprir omissão, quando ela se configurar (**competência supletiva**)

Ora, o que ocorre é que, como sabido, **existe uma mora dos poderes legislativos da União e dos Estados para regulamentar o tema da educação domiciliar**. Inclusive, a atual lei federal que trata de normas gerais sobre educação (Lei 9.394/96) é expressa no sentido de que suas regras específicas cuidam apenas do ensino escolar. Com efeito, em seu **art. 1º, §1º**, dispõe ela:

“Esta Lei disciplina a educação escolar (...)”.

Com efeito, o vácuo legislativo hoje existe, primeiramente, abre a possibilidade de perseguição de pais que educam exemplarmente seus filhos, e que estão simplesmente adotando um método legítimo, além de consagrado e vitorioso em vários países desenvolvidos. É inaceitável que uma família no Brasil aplique o mesmo método que uma família canadense, finlandesa ou australiana, e venha a sofrer qualquer tipo de represália por esse motivo. Até mesmo porque, o que existe hoje é um autêntico silêncio legislativo, não havendo mais que falar em norma proibitiva dessa prática.

Ainda, a ausência de regulamentação inviabiliza que os municípios, dentro dos ciclos de aprendizagem e faixa etária de sua competência, criem ou reconheçam a realização de exames periódicos, tornando menos eficaz o acompanhamento do desempenho desses alunos, e também impede comunicações oficiais ao Poder Público (equiparadas às matrículas), aptas a diferenciar formalmente casos de abandono intelectual e opção pelo homeschooling. Esse último efeito, inclusive, acaba por demandar desnecessariamente os órgãos de proteção, por força de protocolos, a promoverem visitas aos educadores familiares, direcionando os recursos escassos dessas instâncias, retirando-os de casos em que há efetiva violação de direitos.

Logo, patente que há interesse local, para os Municípios, em dentro de sua circunscrição e faixa etária de atuação, em reconhecer e regular a educação domiciliar, caso assim entendam conveniente suas esferas democráticas de participação e decisão.

Por conseguinte possuindo os Municípios competência supletiva, como visto antes, havendo hoje mora da União e dos Estados em regular a matéria, com impacto nas famílias e nos serviços de cada municipalidade, conclui-se que podem os Municípios suprir a omissão das outras instâncias e regular a prática do Ensino Domiciliar, até que sobrevenha legislação superior a respeito.

O Supremo Tribunal Federal analisou a questão da educação domiciliar, em 2018, no REExt. 888.815/RS. Nesse Julgamento, **o ponto que ficou firmado com efeito vinculante e força de precedente, foi a seguinte tese fixada (TEMA 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”.**

Ademais, o ensino domiciliar é uma modalidade educativa. Esse enquadramento, inclusive, ficou corretamente registrado em vários votos de ministros do STF. Seu reconhecimento e regulação não alteram as diretrizes e bases educacionais. Pelo contrário, seu escopo é bem mais restrito.

Aliás, a educação domiciliar, uma vez reconhecida, terá de observar as diretrizes expressas na legislação federal, conformando-se a elas. Além disso. Seu impacto é territorialmente restrito ao município, não alterando o arcabouço nacional.

Outrossim, o **Princípio do Interesse Local**, não sendo estudado mais profundamente pode levar o intérprete a colocar o referido Princípio em uma segunda categoria de importância, ou seja, gerando grave erro jurídico e de exegese.

O Município possui autonomia para legislar sobre temas de seu interesse. A sanção e até mesmo a promulgação de uma lei municipal demonstra uma das várias formas legítimas de atuação do mesmo, ou seja, legislar sobre assuntos de interesse local.

Essa autonomia municipal raramente é utilizada pelos mesmos em prol dos seus interesses, seja por desconhecer, por medo de uma reprovação caso a questão seja levada ao Poder Judiciário. A possibilidade de ser levada a questão para o judiciário não deve ganhar peso, pois o Município tem a sua autonomia garantida na nossa Carta Magna no **Art. 34, inciso VII alínea c**, vejamos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para:**

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

c) autonomia municipal.

Podemos perceber se não for respeitado esse princípio, existe a previsão legal da União intervir em um estado membro que não respeitar a autonomia municipal.

Neste sentido colacionamos um trecho do **RE 702.848, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. Monocrática, DJE de 14-5-2013, com repercussão geral reconhecida com o mérito julgado**, vejamos:

“Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria. **Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local.**”

Seguindo o raciocínio, a **Constituição do Estado do Rio de Janeiro no seu Art. 343**, assegura a **autonomia municipal para legislar sobre assunto de interesse local**, vejamos:

Art. 343. Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, **dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.**(grifo nosso)

Neste sentido, o **Art. 16, § 3º da Lei Orgânica Municipal** permite que esta iniciativa seja proposta pelo Município, cujo teor transcrevemos:

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

§ 3º As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Ademais, o **art. 59, Caput da Lei Orgânica Municipal** dispõe sobre a iniciativa das leis, sendo elas a qualquer Vereador. *In Verbis*:

Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a

forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Ante o exposto, não há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **FAVORÁVEL** à sua apreciação em Plenário.

III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à tramitação desta proposição.

Sala das Comissões em 18 de Outubro de 2021

Octavio S. C. de Paula

OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente

Mauro Peralta

DR. MAURO PERALTA
Vogal