



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS  
GABINETE DO VEREADOR OCTAVIO SAMPAIO

**LIDO**

EM: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
1º SECRETÁRIO

PROJETO DE LEI  
PROTOCOLO LEGISLATIVO  
PROCESSO Nº 6118/2021

DISPÕE SOBRE A EDUCAÇÃO  
DOMICILIAR ( HOMESCHOOLING) NO  
MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

## **CAPÍTULO I-**

### **Das Disposições Preliminares**

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o exercício do direito à educação domiciliar no Município de Petrópolis.

**Art. 2º** A Educação Domiciliar (*homeschooling*) é a modalidade de ensino que oferece aos pais a possibilidade de educar seus filhos ou pupilos em casa, sem a necessidade de matriculá-los em uma escola de ensino regular, sendo os pais tutores do processo de educação da criança e do adolescente.

**Parágrafo único:** A educação domiciliar visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos do disposto no art. 205 da Constituição.

**Art. 3º** Os pais ou os responsáveis legais têm prioridade de direito na escolha do tipo de instrução que será ministrada a seus filhos.

**§ 1º** É plena a liberdade de opção dos pais ou dos responsáveis legais entre a educação escolar e a educação domiciliar, nos termos do disposto nesta Lei.

**§ 2º** É dever dos pais ou dos responsáveis legais que optarem pela educação domiciliar assegurar a convivência familiar e comunitária, nos termos do disposto no caput do art. 227 da Constituição e no caput do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Art. 4º** As famílias praticantes dessa modalidade de ensino terão garantidos todos os direitos relativos aos serviços públicos municipais de educação, ou seja, os mesmos previstos àqueles que exigem matrícula escolar, assegurando a isonomia de direitos entre os estudantes em educação escolar e os estudantes em educação domiciliar.

**§ 1º** A isonomia estende-se aos pais ou aos responsáveis legais dos estudantes em educação domiciliar, no que couber.

**§ 2º** Os estudantes em educação domiciliar ficam habilitados a participação em competições, avaliações nacionais instituídas pelo Ministério da Educação, avaliações internacionais, eventos pedagógicos, esportivos e culturais, incluídos àqueles em que for exigida a comprovação de matrícula na educação escolar como requisito para a participação.

**§ 3º** O acesso de que trata o § 2º é condicionado à formalização da opção pela educação domiciliar nos termos do disposto no art. 5º.

**§ 4º** Ficam assegurados aos estudantes registrados na modalidade educacional prevista nesta Lei o direito à meia entrada em transporte público, salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer, de entretenimento e todos demais direitos garantidos aos alunos regularmente matriculados no sistema municipal de ensino.

## **CAPÍTULO II - Da Regulamentação do Ensino Domiciliar – Cadastramento e Avaliações**

**Art. 5º** O Município, por meio da secretaria competente, realizará o cadastro permanente de todas as famílias praticantes da Educação Domiciliar, devendo formalmente requerer dos responsáveis legais, no mínimo, os seguintes documentos:

**I** - documentação de identificação do estudante, na qual conste informação sobre filiação ou responsabilidade legal;

**II** - documentação comprobatória de residência;

**III** - termo de responsabilização pela opção de educação domiciliar assinado pelos pais ou pelos responsáveis legais;

**IV** - certidões criminais da Justiça Federal e da Justiça Estadual ou Distrital;

**V** - plano pedagógico individual proposto pelos pais ou pelos responsáveis legais; e

**VI** - caderneta de vacinação atualizada.

**§ 1º** O período regular de cadastro será preferencialmente de dezembro a fevereiro.

**§ 2º** O processo de cadastramento observará regulamento específico, observados os critérios mínimos de apresentação do plano pedagógico individual.

**§ 3º** A conclusão do processo de cadastramento, após análise e aprovação da Secretaria de Educação, gerará para o estudante uma matrícula que comprovará, para todos os efeitos, a opção pela educação domiciliar.

**§ 4º** O cadastro será renovado anualmente pelos pais ou pelos responsáveis legais, com a inclusão do plano pedagógico individual correspondente ao novo ano letivo e dos demais documentos que forem necessários.

**Art. 6º** Os pais ou responsáveis ficam obrigados a proporcionar a seus filhos ou pupilos o ensino relativo aos níveis de educação nos termos da lei.

**Art. 7º** O estudante matriculado em educação domiciliar será submetido, para fins de certificação da aprendizagem, a uma avaliação anual sob a gestão da Secretaria de Educação.

**§ 1º** A certificação da aprendizagem terá como base os conteúdos referentes ao ano escolar correspondente à idade do estudante, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular, com possibilidade de avanço nos cursos e nas séries, nos termos do disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

**§ 2º** As avaliações anuais serão aplicadas a partir do 2º ano do ensino fundamental, preferencialmente no mês de outubro.

**§ 3º** Na hipótese de não comparecimento do estudante à avaliação, os pais ou os responsáveis legais deverão justificar a ausência no prazo de 30 dias.

**§ 4º** Para as hipóteses de ausência justificada, a avaliação será reaplicada em data definida em pela Secretaria de Educação.

**Art. 8º** Na hipótese de o desempenho do estudante na avaliação de que trata o art. 6º ser considerado insatisfatório, será oferecida uma prova de recuperação.

**§ 1º** Na hipótese de não comparecimento do estudante à prova de recuperação, os pais ou os responsáveis legais justificarão a ausência no prazo de 30 dias.

**§ 2º** Para as hipóteses de ausência justificada, a prova de recuperação será reaplicada em data a ser definida em ato pela Secretaria de Educação.

**Art. 9º** Caberá aos pais ou aos responsáveis legais, durante o processo de ensino e de aprendizagem, monitorar de forma permanente o desenvolvimento do estudante, conforme as diretrizes nacionais curriculares.

**Art. 10** É facultado às instituições públicas e privadas, escolhidas pelos pais ou pelos responsáveis legais, oferecer ao estudante em educação domiciliar avaliações formativas ao longo do ano letivo.

### **CAPÍTULO III- Das Vedações e da perda do direito a educação domiciliar**

**Art. 11** Fica vedada a educação domiciliar nas hipóteses em que o responsável legal direto estiver cumprindo pena pelos crimes previstos:

**I** - na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

**II** - na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;

**III** - no Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

**IV** - na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; ou

**V** - na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990

**Art. 12** Os pais ou os responsáveis legais perderão o exercício do direito à opção pela educação domiciliar nas seguintes hipóteses:

**I** - quando o estudante for reprovado, em dois anos consecutivos, nas avaliações anuais e nas provas de recuperação;

**II** - quando o estudante for reprovado, em três anos não consecutivos, nas avaliações anuais e nas recuperações;

**III** - quando o aluno injustificadamente não comparecer à avaliação anual de que trata o art. 7º; ou

**IV** - enquanto não for renovado o cadastramento anual.

### **CAPÍTULO IV- DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 13** As despesas decorrentes do disposto nesta Lei correrão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente a Secretaria de Educação, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

**Art. 14** O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei naquilo que couber.

**Art. 15** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

O presente projeto visa preencher uma lacuna legal deixada pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de jurisprudência consolidada no RE 88.8815/RS, ao estabelecer que, embora o *Homeschooling* (educação domiciliar) seja meio lícito e constitucional, para que a família possa optar pelo método/modalidade de ensino é necessária regulamentação que defina seus preceitos e regras.

O *homeschooling* é uma modalidade de ensino na qual a família assume o protagonismo e a coordenação da educação formal das crianças e jovens. A modalidade encontra guarida constitucional nos princípios da educação previsto no art. 206 da CRFB/88, *in verbis*:

“o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) II – **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber**; III – **pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas**”.

O *homeschooling* tem uma longa história de sucesso em diversos países, **sendo que o desempenho acadêmico e social dos adeptos dessa modalidade de ensino, trinta e cinco anos de pesquisas demonstram performance absolutamente positiva.**<sup>[1]</sup>

O deputado federal Filipe Barros, em artigo publicado no jornal Gazeta do Povo, arrolou alguns países nos quais a modalidade é adotada, tais como: “Estados Unidos, Canadá, Portugal, Áustria, França, Nova Zelândia e Austrália”. Poderíamos, ainda, adicionar a Finlândia. E prossegue com a lista de países com perfil diverso: “Nela estão nossos vizinhos Chile e Colômbia, além de nações caribenhas, como Bahamas, Barbados e Jamaica. A África do Sul regulamentou o *homeschooling* em 1996. A ilha asiática de Taiwan o fez em 1999, e no ano seguinte foi a vez de Cingapura. Até a Rússia, com todo o seu passado de comunismo e controle estatal, já regulamentou a prática, tornando-a completamente legítima em todo o seu território desde 2012.”

No julgamento do RE - 888.815/RS, o Ministro Luís Roberto Barroso ressaltou esses resultados:

42. Estudos empíricos realizados nos Estados Unidos e no Canadá, países que adotam o *homeschooling* há décadas, ajudam a reforçar o argumento em prol da eficácia do ensino doméstico como método adequado de instrução formal para o desenvolvimento pleno e normal das crianças e adolescentes. Os estudantes americanos educados em casa possuem desempenho acadêmico entre 15% a 30% acima da média dos demais estudantes de escolas públicas nos exames nacionais padronizados. Os *homeschoolers* americanos também têm obtido resultados melhores do que os demais no *American College Testing* – ACT, exame nacional padronizado utilizado como requisito para o ingresso nas universidades dos EUA. Entre 1996 e 2006, período em que o resultado dos estudantes domiciliares era divulgado em separado dos demais, a média dos *homeschoolers* foi superior. Em 2006, a média dos estudantes domiciliares foi de 22,4 pontos (de 36 pontos possíveis), enquanto a média nacional foi de 21,1. Em 2005, a média dos estudantes domiciliares foi de 22,5, enquanto os demais estudantes obtiveram a média de 20,9. Ademais, na última década, diversas universidades americanas de ponta, tais como Harvard, Yale, Stanford e MIT, admitiram adolescentes educados em casa. Atualmente, mais de 700 instituições de ensino superior nos EUA aceitam esses estudantes nos seus processos seletivos.

43. No Canadá, as estatísticas são semelhantes. Pesquisadores têm comprovado que o desenvolvimento acadêmico dos estudantes domiciliares é superior, ou no mínimo, igual aos demais. Um estudo realizado com 763 crianças canadenses da 1ª à 8ª séries do ensino fundamental que prestaram o *Canadian Achievement Test* – exame padronizado que verifica a proficiência dos alunos em leitura, gramática, matemática e escrita – identificou uma alta

performance dos estudantes educados em casa, em especial daqueles cujos pais possuem motivação acadêmica para retirá-los das escolas. Os *homeschoolers* canadenses possuem grau de educação, ocupação profissional e ganhos financeiros idênticos ou acima da média dos seus pares oriundos de escolas públicas. Além disso, assim como nos EUA, diversas universidades no Canadá têm admitido estudantes domiciliares, tais como Universidade de Toronto, York e Dalhousie.

No que tange a legalidade e a Constitucionalidade da Educação Domiciliar o Ministro Luis Edson Fachin, em seu voto no acórdão supracitado, elucidou:

“a educação domiciliar é, em verdade, um método de ensino – ou, quiçá, um ensino individualizado – e, como tal, pode ser escolhido pelos pais como forma de legitimamente garantir a educação dos filhos. O *homeschooling* seria, assim, apenas uma entre as várias técnicas de ensino, razão pela qual, nos termos do art. 206, III, da CRFB, caberia ao Estado garantir o pluralismo das concepções pedagógicas.”

Da mesma forma, a prática encontra proteção na Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu art. 26, 3, o qual estabelece: “3. Aos pais pertence à prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.”.

Na mesma esteira, o Código Civil reconhece a soberania educacional da família, ao dispor, no art. 1.634, inciso I, que: “Compete a ambos os pais, qualquer que seja a sua situação conjugal, o pleno exercício do poder familiar, que consiste em, quanto aos filhos: I – dirigir-lhes a criação e a educação”.

O PROEDUC, órgão do Ministério Público especializado em educação, por meio de nota técnica enviada ao STF, esclareceu:

Conjugados os dispositivos acima aludidos, verifica-se que a família, por meio dos pais e responsáveis, enquanto detentores do poder familiar possui a liberdade e autonomia em escolher o modelo de educação de seus filhos, considerado o respeito à pluralidade de concepções pedagógicas e desde que cumpridas as finalidades educacionais previstas no próprio texto constitucional.

Desse modo, fica demonstrada a legalidade e a constitucionalidade da prática em questão, que carece apenas de regulamentação legal.

Antes de discorrer sobre a competência do Município, é importante estabelecer os eixos teóricos axiológicos que orientam a divisão de competências na Constituição Federal.

Conforme discorrem constitucionalistas consagrados como Guilherme Braga Penã de Moraes e Dirceu Torecillas Ramos, o Federalismo brasileiro é de tipo cooperativo, o que significa que o eixo de competências estabelecido pela Constituição deve ser interpretado de maneira a haver um “*in dubio pro federalismo*”. A Hermenêutica, portanto, deve privilegiar a cooperação e a descentralização sempre que possível, procurando suprimir uma concentração de Poder excessiva da União.

A questão foi consagrada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4060, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, na qual foi expressamente consagrada a interpretação que privilegia as iniciativas regionais e locais quando a Constituição for silente ou não vedá-lo categoricamente:

(...) COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. (...)

1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que

possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).

3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.

4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes.

5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. (...) (ADI 4060, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015)

Os municípios são os entes federativos mais próximos da população e, portanto, com maior capacidade ativa de concretizar direitos fundamentais por meio do experimentalismo democrático. O reconhecimento da legalidade e o estabelecimento dos parâmetros legais para sua execução é medida importantíssima para a concretização de direitos fundamentais, dentre eles a liberdade educacional e o pluralismo pedagógico.

A regulação da educação Domiciliar envolve necessariamente a atribuição constitucional de legislar sobre educação, prevista no Art. 24, IX, da Constituição Federal:

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;

A Constituição fixou, portanto, que a Educação é matéria de competência concorrente. Essa previsão recebe complemento normativo do Art. 30 da CRFB/88:

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I – **legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

Desse modo, tendo em vista a interpretação consagrada pelo Supremo Tribunal, pela doutrina e pela Jurisprudência, é de competência concorrente entre os três entes (União, Estados e Municípios) legislar sobre educação.

Tratando-se de competência concorrente a Constituição Federal estabelece, em seu art. 24, §1º, que competirá a União Legislar sobre normas gerais, recaiando sobre os Estados e o DF exercer competência complementar. No entanto, na ausência de norma federal os Estados exercerão essa competência de forma plena, podendo legislar sobre matéria geral e matéria complementar, essa competência é chamada de competência supletiva.

Desse modo, a competência suplementar comporta duas espécies de competência: complementar e supletiva. A competência supletiva é aquela atribuída aos Estados pelo Art. 24, §1º, da Constituição Federal.

24, §1º da CF, ou seja, a de legislar plenamente sobre matéria que a União tenha se omitido. Enquanto a competência complementar permite a complementação de matéria de competência concorrente para qual já exista norma da união.

No que tange aos Municípios, deve ser adotada uma interpretação em conjunto dos Art. 24 e 30, I, II da CRFB/88, tendo-se em mente o municipalismo e a valorização do princípio federativo. Se a constituição concedeu competência aos municípios para legislar sobre matéria de interesse local (Art. 30, I CRFB/88), bem como o poder de suplementar a legislação estadual (Art. 30, II CRFB/88), 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: a existência de interesse local e no caso do exercício de competência supletiva, haja omissão tanto da União quanto dos Estados.

Nesse sentido, também se manifesta a Doutrina do Direito Constitucional, *in verbis*:

“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 obvio, 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 entenderem 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)

Não havendo dúvidas, portanto, da competência do Município para legislar sobre a matéria em comento.

No que tange a legislação Municipal, a matéria não se encontra no rol taxativo do artigo 60, que trata das matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, sendo, portanto, de competência desta Câmara de Vereadores.

Desse modo, concluímos que o ensino domiciliar é uma modalidade educativa, conforme reconhecido pelo Ministro Edson Fachin em seu voto supracitado. A criação de legislação municipal sobre o ensino domiciliar não altera as diretrizes e bases educacionais, mas visa apenas reconhecer a educação familiar como modalidade educativa legalizada, trazendo segurança jurídica às famílias que optarem por esse método. Ao mesmo tempo, visa trazer previsibilidade para o Poder Público, criando diretrizes para equiparação da modalidade ao ensino convencional e diferenciando a modalidade da evasão escolar. A legislação traz, ainda, a necessidade de avaliação periódica dos alunos submetidos à educação domiciliar, evitando déficits na formação de crianças e jovens.

Ressalte-se, por fim, que essa legislação não altera as diretrizes educacionais previstas na legislação federal, uma vez que seu impacto é eminentemente restrito ao município.

Desse modo, o estudo domiciliar (*homeschooling*) não só é modalidade que apresenta resultados animadores em diversos países, sendo prática internacional reconhecida por 80% dos países que integram a OCDE, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico intergovernamental, como apresenta clara constitucionalidade e adequação. Sendo medida fundamental para a efetivação de direitos fundamentais e concretização de princípios esculpidos na Constituição Federal.

Pelas razões expostas, peço aos senhores vereadores que se debrucem sobre a matéria e contribuam, se desejarem, para o seu aprimoramento, certos que estaremos prestando um serviço de inestimável para a concretização de direitos fundamentais e a ampliação do acesso à educação para os Petropolitanos.

---

[1] <https://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/5-coisas-que-voce-tem-de-saber-sobre-ensino-domiciliar-homeschooling/>

Sala das Sessões, 30 de Junho de 2021

*Octavio S. C. de Paula*

**OCTAVIO SAMPAIO**  
**Vereador**