



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 122/2021

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 062/2021, de autoria do Vereador Abne Motta, que “Dispõe sobre a educação familiar, modalidade de ensino que oferece aos pais a possibilidade de educar os filhos em casa, desde que devidamente cadastrados e avaliados periodicamente pela Secretaria de Educação”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo instituir a educação familiar, modalidade de ensino que oferece aos pais a possibilidade de educar os filhos em casa, desde que devidamente cadastrados e avaliados periodicamente pela Secretaria de Educação, no âmbito do Município de Contagem.

Dessa forma, o projeto em análise trata do *homeschooling*, que consiste na prática por meio da qual os pais ou responsáveis pela criança ou adolescente assumem a obrigação pela sua escolarização formal e deixam de delegá-la às instituições oficiais de ensino¹.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura, todavia encontra-se arrimado em artigos que afrontam a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, disposto no art. 2º da Constituição da República:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Como é sabido, no caso dos Municípios, a competência legislativa deriva das normas contidas em suas respectivas Leis Orgânicas, que por sua vez devem respeitar os princípios e regras da Constituição da República.

Nesse sentido, o art. 22 da Constituição da República estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, *in verbis*:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 888815 RS. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1831-76C0-2638-A76D e senha 87B4-61E4-EF34-01A7>. Acesso em: 13/05/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”

Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assim preconiza:

“Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

(...)

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

(...)

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

*I - **elaborar o Plano Nacional de Educação**, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

(...)

*IV - **estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;***

(...)

*Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio **devem ter base nacional comum**, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.” (grifamos e descamos)*

No âmbito do Município de Contagem, a Lei Orgânica Municipal estabelece no art. 153, incisos I e V, que compete ao Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, deliberativo, consultivo e de controle social, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, aprovar as diretrizes da política municipal de educação, bem como zelar pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ensino, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Art. 153 - Compete ao Conselho Municipal de Educação, sem prejuízo de outras atribuições a ele conferidas, e observadas as diretrizes e bases estabelecidas pela União e pelo Estado:

I – aprovar as diretrizes da política municipal de educação;

(...)

V – zelar pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino.”

No mesmo sentido, a Lei 4.946, de 16 de julho de 2018, que dispõe sobre a estrutura e a competência dos Conselhos vinculados à Secretaria de Educação do Município de Contagem, prevê que compete ao Conselho Municipal de Educação, respeitando-se as políticas educacionais definidas pela Secretaria Municipal de Educação, normatizar sobre o ensino infantil e fundamental nas escolas públicas municipais, além de emitir parecer em matérias de educação no âmbito municipal, *in verbis*:

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação - CMEC - é um órgão de natureza colegiada e permanente, que desempenha funções normativas, deliberativas, consultivas e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal, competindo-lhe:

(...)

III - participar da elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação;

(...)

V - normatizar, observando as diretrizes da Política Municipal de Educação, definida pela Secretaria Municipal de Educação, as seguintes matérias:

(...)

a) educação infantil oferecida nas escolas públicas municipais e nas escolas da rede privada;

b) ensino fundamental oferecido nas escolas públicas municipais;

(...)

d) educação especial oferecida nas escolas públicas municipais;

(...)

j) outras de caráter educacional, pedagógico ou social, mediante solicitação da Secretaria Municipal de Educação;

(...)

IX - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;

X - emitir parecer em matéria de educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;”

Demais disso, sobre o plano municipal de ensino o art. 20 da Lei 4.203/2008 dispõe:

“Art. 20 - O Sistema Municipal de Ensino será implementado em consonância com o Plano Municipal de Educação, que será elaborado de forma participativa, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Cultura, subsidiada pelo Conselho Municipal de Educação, em conformidade com os Planos Nacional e Estadual de Educação.”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, a definição da Política Municipal de Educação e de matérias de educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino se inserem no âmbito da gestão administrativa, atribuída ao Poder Executivo municipal.

Demais disso, acerca do *homeschooling*, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em decisão recente e **sob a sistemática de repercussão geral**, entendeu que **não é possível, atualmente, o ensino domiciliar como meio lícito de cumprimento, pela família, do dever de prover educação**, vejamos:

*Ementa: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À EFETIVIDADE DA CIDADANIA. DEVER SOLIDÁRIO DO ESTADO E DA FAMÍLIA NA PRESTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. NECESSIDADE DE LEI FORMAL, EDITADA PELO CONGRESSO NACIONAL, PARA REGULAMENTAR O ENSINO DOMICILIAR. RECURSO DESPROVIDO. 1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. 2. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos. 3. A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. São inconstitucionais, portanto, as espécies de unschooling radical (desescolarização radical), unschooling moderado (desescolarização moderada) e homeschooling puro, em qualquer de suas variações. 4. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, **porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade “utilitarista” ou “por conveniência circunstancial”, desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às***



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227). 5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”. (RE 888815, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019) (grifamos)

Segundo a decisão supramencionada, o ensino domiciliar somente pode ser implementado no Brasil após uma regulamentação por meio de lei federal (na forma do art. 22. XXIV da CR/88), estabelecendo normas gerais, de forma que sejam previstos mecanismos de avaliação e fiscalização, concedendo tratamento uniforme para o ensino domiciliar em todo o País, devendo, ainda, essa lei respeitar os mandamentos constitucionais.

Cumprе ressaltar, que encontra-se em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 3.179, de 2012, que tem por escopo acrescentar parágrafo ao art. 23 da Lei 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica, regulamento, assim, o *homeschooling*.

Dessa forma, o projeto *sub examine*, ao dispor sobre a educação familiar, invade a competência legislativa privativa da União para legislar a respeito de diretrizes e bases da educação nacional, na forma do art. 22, inciso XXIV, da CR/88, bem como contraria a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral, que considerou ilegal, enquanto não regulamentada por lei federal, a prática de *homeschooling*.

Nesse sentido, a jurisprudência da Suprema Corte:

Ementa: Direito Administrativo e Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Competência da União para editar normas gerais sobre educação e ensino. Lei estadual conflitante. Procedência do pedido. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto lei estadual que estabelece idade de corte para ingresso no ensino fundamental em dissonância com a legislação federal. Competência privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV). Precedentes: ADC 17, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 01.08.2018; ADI 2501, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 04.09.2008, e ADI 2667 MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.06.2002. 2. A questão já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado da constitucionalidade, e firmou a seguinte tese: “É constitucional a exigência de 6 (seis) anos de idade para o ingresso no ensino fundamental, cabendo ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preencher o critério etário” (ADC 17, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 01.08.2018. No mesmo sentido, ADPF



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

292, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 01.08.2018, p. 27.07.2020). ***Há, ainda, jurisprudência consolidada no Tribunal acerca da inconstitucionalidade de normas estaduais e distritais que disponham de forma conflitante em matéria atinente a “diretrizes e bases” da educação.*** Nesse sentido: ADI 2501, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 04.09.2008, e ADI 2667 MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.06.2002. 3. Pedido julgado procedente, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional lei estadual que fixa critério etário para o ingresso no Ensino Fundamental diferente do estabelecido pelo legislador federal e regulamentado pelo Ministério da Educação”. (ADI 6312, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 10-02-2021 PUBLIC 11-02-2021) (destacamos)

Assim, embora o STF tenha considerado que o ensino domiciliar não é inconstitucional, uma vez que não há na CR/88 vedação absoluta a sua prática, o projeto de lei em análise padece de vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista a violação da competência privativa da União para legislar a respeito de diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, XXIV.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos *pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 062/2021, de autoria do Vereador Abne Motta.*

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 10 de maio de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral