



Prefeitura Municipal de Itaúna

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ofício nº 132/2020 - Gabinete do Prefeito
Assunto: Encaminha Veto ao PL nº 02/2020-CMI

Itaúna-MG, 14 de maio de 2020

Prezado Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência as Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 02/2020-CMI, que “Institui o Ensino Domiciliar (Homeschooling) da Educação Básica no Município de Itaúna/MG”.

Oportunamente, apresento-lhe protestos de apreço e distinta consideração.

Atenciosamente,

Neider Moreira de Faria
Prefeito do Município de Itaúna

EXMO. SR.
ALEXANDRE MAGNO MARTONI DEBIQUE CAMPOS
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ITAÚNA-MG





Prefeitura Municipal de Itaúna

ESTADO DE MINAS GERAIS



VETO AO PROJETO DE LEI N° 02/2020-CMI

JUSTIFICATIVA

PROJETO REGISTRADO
NESTA CASA SOB O N°
Proc. Veto n° 02/2020

Excelentíssimo Senhor **Presidente**, Excelentíssimos Senhores **Vereadores** e Excelentíssimas Senhoras **Vereadoras** da Câmara Municipal de Itaúna,

Por razões de interesse público justificado, vejo-me compelido a opor veto total ao Projeto de Lei nº 02/2020-CMI e o faço sob os fundamentos do artigo 66, § 1º, da Constituição da República, assim como o artigo 82, inciso VI da Lei Orgânica do Município e o artigo 137, § 1º, inciso I do Regimento Interno dessa Câmara, e nos artigos 22, Inciso XXIV e 24, Inciso IX da Constituição Federal, sustentando o seguinte:

O Projeto de Lei supramencionado institui no âmbito do Município de Itaúna o chamado “homeschooling” que traduzido, possibilita a educação domiciliar de crianças e adolescentes dirigida pelos próprios pais ou responsáveis legais.

Em que pese a nobre proposta parlamentar, e a discussão por vezes acalorada no âmbito Nacional, o texto da proposição legal em comento inviabiliza a sua aplicação, pois, esbarra em “vício de iniciativa”, de natureza insanável, eis que a criação de leis que versem sobre a organização de serviços públicos é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, ao dispor sobre matéria ligada à educação, o Legislativo esbarra na questão da competência exclusiva da União, Estados e Distrito Federal, disposta na Constituição Federal.

Por essas razões e fundamentos, apresento veto total ao Projeto de Lei nº 02/2020-CMI, diante do vício de iniciativa e da constitucionalidade aparente.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossas Excelências protestos de elevada estima e distinta consideração.

Itaúna-MG, 14 de maio de 2020.

Atenciosamente,

Neider Moreira de Faria

Autuar e Registrar	
Sala das Sessões, em 18/05/2020	
Incluir na pauta da sessão do dia 19/05/2020 para LEITURA	
_____ Presidente da Câmara	

1.1

PARECER N° 33/2020

VETO AO PROJETO DE LEI N° 02/2020 – CMI, QUE “INSTITUI O ENSINO DOMICILIAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE ITAÚNA-MG

Consultente: EXM.^a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ
Consulta: Parecer técnico jurídico acerca da admissibilidade, aspectos constitucionais, legais e Jurídicos referentes veto de Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 02/2020

O Presidente da EXM^a. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, EXM.^º VEREADOR MÁRCIO GONÇALVES PINTO, consoante Art. 33, inciso V do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaúna/MG, solicitou desta Procuradoria-Geral parecer técnico jurídico acerca da admissibilidade, aspectos constitucionais, legais e Jurídicos referentes veto de Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 02/2020.

1. RELATÓRIO

O Processo de voto encontra-se estruturado com 04 laudas, sendo uma lauda com sua respectiva Justificativa de fls. 02, devido encaminhamento de fls. 03 e às fls. 04 e requerimento do presente parecer.

O voto em apreço foi proposto no dia 18 de maio de 2020, recebido nesta Procuradoria aos 26/05/2020, tendo prioridade de apreciação.

É o relatório.

2. PRELIMINARMENTE

**2.1 - DA PROPRIEDADE DO PARECER JURÍDICO -
PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DO ART. 133 -
MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO
PROFISSIONAL DO PROCURADOR**

Cumpre frisar que o artigo 133, caput, da nossa Carta Maior, estabelece que: “*O Advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei*”.

No mesmo sentido, a Lei 8.906/94 também assevera que o Procurador Advogado é imune e inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do que preconiza o parágrafo 3º, de seu Art. 2º, que dispõe *Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o Advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da Lei.* “

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do Art. 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: “*exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional*” - Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.

Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo, e somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria: “*Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva*”, (Meirelles, 2002, P. 189).

No mesmo sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello no sentido de que “*Os pareceres alocam-se no campo da*

administração consultiva e configuram atos que visam a informar, elucidar, questões a serem decididas por outros órgãos (...), nada decidem. Nada resolvem e também não contêm em si nem autorização para a prática de outros atos, nem aprovação ratificação ou homologação deles. Não é esta sua tipologia. São simplesmente juízos técnicos que elucidam as autoridades competentes para adotarem as providências de suas respectivas alçadas.” (Mello, 1996,p. 63)

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couber a análise do mesmo, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não acolhê-lo ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo. Por último, cumpre registrar que o presente parecer não substitui ou vincula os pareceres das Comissões Permanentes.

3. MÉRITO

O Projeto de Lei 02/2020 que regulamenta o ENSINO DOMICILIAR no âmbito do Município de Itaúna foi aprovado nesta Casa Legislativa e vetado pelo Exmo Prefeito Municipal sob os argumentos de a matéria esbarraria em vício de iniciativa, “*eis que a criação de leis que versem sobre a organização de serviços públicos é exclusiva do Chefe do Poder Executivo*” e ainda que a matéria seria Inconstitucional porque seria de competência “*exclusiva da União, Estados e Distrito Federal, disposta na Constituição Federal.*”

Humildemente peço venia para discordar de tais argumentos jurídicos tratando de cada tema separadamente.

3.1. DO VÍCIO DE INICIATIVA APONTADO

O veto aponta vício de iniciativa aduzindo em suma que *a criação de leis que versem sobre a organização de serviços públicos é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*

Insta ressaltar que a regulamentação do ensino domiciliar não diz respeito a serviços públicos, pelo contrário, é justamente o ensino em casa, sem a interferência e auxílio do Estado. Neste *iinterim* é que temos que o projeto vetado não incorre em vício de iniciativa.

3.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA VETADA

A prática do ensino domiciliar encontra amparo constitucional no rol dos princípios da educação, previstos no art. 206, segundo o qual: “*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*”.

Nesse sentido, manifestou-se o Ministro Luis Edson Fachin, em seu voto no RExt. 888.815/RS:

“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.”

No âmbito infraconstitucional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu art. 26, 3, é expressa no sentido de que “3. *Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.*”

Igualmente 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*”.

Não por outro motivo, concluiu o PROEDUC, órgão do Ministério Público especializado em educação, em nota técnica enviada ao STF expondo a regularidade da prática do ensino domiciliar:

“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.”

É claro que nem a liberdade educativa, nem a mencionada prioridade de escolha sobre o gênero de educação, representam alguma espécie de poder absoluto. Há balizas constitucionais. Contudo, dentro do amplo espectro de modalidades e concepções razoáveis e responsáveis, é possível aos pais decidir. Ocorre que dentro desse espectro, sem dúvida alguma, encontra-se a educação domiciliar, visto que **se trata de prática consagrada e bem-sucedida em inúmeros países de variados matizes ideológicos e políticos**. O deputado federal Filipe Barros, em artigo publicado no jornal Gazeta do Povo, arrolou alguns, 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.*”

Nesse sentido, o **ministro Edson Fachin** consignou no citado voto:

“Não se pode negar que, na experiência comparada, o ensino domiciliar foi estudado e, do que se tem dos autos, é possível afirmar que não haveria disparidades entre os alunos que estudaram pelo método domiciliar e os que tiveram educação formal na escola. Muitos alegam que não há qualquer dificuldade com a socialização e que as crianças que passaram pelo ensino domiciliar são plenamente integradas na sociedade.”

Insta Ressaltar que o ensino domiciliar não é regulamentado pela União ou pelo Estado de Minas Gerais, sendo que já existe Projeto de Lei Federal neste sentido. Portanto, há lacuna na regulamentação da modalidade, o que pode e deve ser preenchida pelos entes federados.

Máxime em se tratando da análise da competência das entidades políticas menores (estados e municípios), caso em que **deve haver um “*in dubio pro federalismo*”**, de modo que a hermenêutica aponte no sentido de valorizar as atribuições dos órgãos descentralizados, buscando evitar uma concentração excessiva de atribuições no centro burocrático da capital federal.

Um federalismo equilibrado, contrário ao centralismo exacerbado que ainda influencia muitos juristas e políticos no Brasil, possui uma série de benefícios. Dois nos parecem mais importantes para o tema aqui tratado:

- I) **proximidade da população com o órgão decisório**, permitindo maior participação e controle;
- II) **experimentalismo democrático**, funcionando cada ente com sua legislação específica como um “*laboratório legislativo*”, permitindo inovações e análise de resultados comparados.

Aliás, o próprio plenário do STF já reconheceu esse vetor interpretativo. Confira:

“(...) **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 escolas 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)

Tendo em vista, esses vetores hermenêuticos (postura interpretativa pró-ativa para concretizar direitos fundamentais de uma minoria e prestígio às iniciativas das entidades federativas locais), vejamos a competência dos municípios para reconhecer a educação na modalidade domiciliar.

O reconhecimento do *homeschooling* é um tema que envolve atribuição para legislar sobre educação e ensino. Essa está prevista no art. 24, 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;”

Ante esse dispositivo, tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem que os três níveis federativos possuem competência concorrente: a União, os Estados e o DF, por força do art. 24; e os municípios, quando envolver interesse local, por conta do art. 30.

Tendo em vista que o art. 24 silencia sobre a competência municipal, a exata conjugação do art. 24 e 30 (incisos I e II), 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 federativo.

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;
- 2) que no caso do exercício de competência supletiva, haja omissão tanto da União quanto dos Estados.

Portanto, satisfeito os requisitos constantes do art. 30 da CF de 1988, temos que o Projeto em voga não macula a Carta Magna, sendo perfeitamente lega.

4. CONCLUSÃO

Assim, observada a prerrogativa de iniciativa, a possibilidade legislativa local e concorrente quanto ao mérito, atendidas as exigências técnicas, e atento a competência na estreita via residual do Poder Legislativo para o exercício da sua principal função que é a de legislar e com o fim de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, opina esta Procuradoria pela **INADMISSIBILIDADE DO VETO DO PROJETO DE Nº 02/2020, PELA LEGALIDADE DA NORMA VETADA, NÃO HAVENDO VÍCIO DE INICIATIVA OU INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA PELA PROCURADORIA DO LEGISLATIVO.**

Enfim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este Órgão Consultivo, curva-se esta Procuradoria a autoridade constitucional deste Eg. Colegiado Consulente e a soberania do EXM.^º PLENÁRIO desta EG. CASA DE LEIS representada por seus 17 membros eleitos pelo povo para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a Proposição em comento.

,

É o parecer, não vinculante, posto meramente opinativo.

ITAÚNA/MG, 06 de junho de 2020.

FÁBIO DANIEL PEREIRA
Procurador-Geral

ADAÍLSON OLIVEIRA
Assessor Jurídico
LUANA ABREU
Estagiária Progel

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
RELATÓRIO AO VETO Nº 02/2020

Tendo esta Comissão, recebido na data de 20/05/2020, por parte da Secretaria Legislativa da Câmara Municipal, que opõe veto total ao Projeto de Lei a remessa do Projeto de Lei nº 02/2020 de autoria do edil Joel Márcio Arruda, que “Institui o ensino domiciliar (homeschooling) da educação básica no Município de Itaúna/MG”, e tendo avocado a relatoria da matéria em apreço, passo a expor as seguintes considerações:

O Chefe do Executivo ao expor as razões do veto destaca que, com a aprovação da Lei Projeto supramencionado tem por objeto instituir no município de Itaúna o exercício do direito à educação domiciliar, homeschooling, no âmbito da Educação básica que compreende o ensino Infantil, Fundamental e Ensino Médio.

Ressalta que apesar de ser nobre a proposta parlamentar, o texto da proposição legal em comento inviabiliza a sua aplicação, pois, esbarra em vício de iniciativa, de natureza insanável, eis que a criação de leis que versem sobre a organização de serviços públicos é exclusiva da União, Estados e Distrito Federal, disposta na Constituição Federal.

De acordo com o parecer da Procuradoria Jurídica desta Casa, conforme parecer técnico solicitado que opina pela INADMISSIBILIDADE DO VETO E PELA LEGALIDADE DA NORMA VETADA e diz ainda que o projeto em comento não contém vício de iniciativa.

Neste sentido, entendemos que o Veto em apreço, está instruído com a documentação necessária, e encontra-se elaborado dentro da correta técnica legislativa, atendendo ao que estabelece o Art.66, §1º da Constituição Federal e Art. 82 da Lei Orgânica do Município e Art. 137 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Feitas as considerações acima, conclui-se:

VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, e após analisar o Veto em questão, entendo que a matéria encontra-se elaborada em conformidade com as Normas Legais e Regimentais atinentes à espécie, e dentro da correta técnica legislativa, tem amparo legal e constitucional, deste Legislativo, estará apto a ser apreciada pelo plenário desta Casa Legislativa.

Sala das Comissões, em 09 de junho de 2020.

Márcio Gonçalves Pinto¹

Presidente/Relator

Acompanham o voto do Relator os demais membros da Comissão de Constituição e Justiça:

Anselmo Fabiano Santos

Membro

Silvano Gomes Pinheiro

Membro

¹ Redigido por: Rosiane Cunha
Assessora Parlamentar