



PARECER PRÉVIO Nº 169/24

I. Relatório

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei nº 358/23, de iniciativa parlamentar, que assegura aos pais e responsáveis o direito de vedar a participação de seus filhos ou tutelados em atividades extracurriculares realizadas nas escolas públicas localizadas no Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0706957), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, vale salientar que esta Procuradoria já se manifestou neste SEI sobre proposição que guarda relação com a ora analisada, ocasião em que apontou a existência de inconstitucionalidade formal orgânica e a incidência do item I do Precedente Legislativo nº 03 (0609213 e 0624995). Vejamos:

“PARECER PRÉVIO Nº 854/23

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que assegura aos pais e responsáveis o direito de vedar a participação de seus filhos ou tutelados em atividades pedagógicas de gênero realizadas nas escolas públicas e privadas localizadas no Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0597750), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

Em razão da iminência da realização de reunião conjunta das Comissões Permanentes, nos termos do artigo 50 do Regimento Interno da CMPA, agendada para amanhã, dia 23/08/23, foi-nos requerida, no dia de hoje, 22/08/23, a priorização da presente manifestação para fins de tempestiva inclusão na aludida reunião.

Feito o registro, parece-nos, em uma análise perfunctória^[1], que a proposição invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, prevista na Constituição Federal em seu artigo 22, inciso XXIV, havendo, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica.

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição não apresenta conformidade jurídica.

É o parecer”.

“Informação n. 948/23

Trata-se de pedido de diligência, formulado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, no qual se requer a manifestação desta Procuradoria sobre a incidência, ou não, do Precedente Legislativo n. 03 em relação ao PLL n. 358/23, que assegura aos pais e responsáveis o direito de vedar a participação de seus filhos ou tutelados em atividades pedagógicas de gênero realizadas nas escolas públicas e privadas localizadas no Município de Porto Alegre.

O Precedente Legislativo n. 03, de 10 de agosto de 2017, assim dispõe:

I – Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;

II – Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Consituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo;

III – Serão declarados prejudicados os substitutivos e as emendas que contenham comandos que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo;

IV – Serão devolvidas ao autor, para fins de ajustes e correções, as proposições que, de maneira acessória à proposição principal, contenham comandos que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; e

V – Serão arquivadas as proposições que, devolvidas com base no item IV deste Precedente Legislativo, não forem ajustadas ou corrigidas pelo autor.

No Parecer Prévio n. 854/23, por sua vez, esta Procuradoria concluiu que *“a proposição invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, prevista na Constituição Federal em seu artigo 22, inciso XXIV, havendo, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica”*. Analisando, portanto, os verbetes acima, verifica-se a incidência do item I do Precedente Legislativo n. 03.

Era o que cabia informar”.

Apesar do texto da proposição anterior ter sido substancialmente alterado, é possível vislumbrar a manutenção da inconstitucionalidade outrora aduzida, conforme se verá.

Pois bem.

Com efeito, compete à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF), o que, por certo, não obsta a competência suplementar municipal, **desde que compatível com a norma geral** e presente o interesse local (art. 30, I e II, da CF).

No exercício de sua competência, a União editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a qual reconheceu a competência suplementar municipal, conforme se nota:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

III - **baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.**

No entanto, verifica-se que o cerne da proposição analisada consiste em assegurar aos pais e aos responsáveis o direito de vedar a participação de seus filhos ou tutelados em atividades extracurriculares realizadas nas escolas públicas municipais, o que, em análise preliminar, não encontra compatibilidade com a competência municipal prevista no art. 11 da LDB, haja vista a **competência da União para estabelecer diretrizes gerais restritivas a respeito do acesso ou permanência dos alunos no ambiente escolar**.

Em reforço, a proposição não deixa de versar sobre “faltas” em atividades escolares sem ônus aos alunos, tema que parece demandar certa uniformidade em âmbito nacional a ser introduzida por lei de competência da União, por consistir, em análise preliminar, restrição à atividade escolar, cujas diretrizes devem ser traçadas pela LDB.

Ressalte-se, por pressuposto lógico, que se a atividade extracurricular é facultativa, a proposição que assegura aos pais e responsáveis o direito de vedar a participação de seus filhos se torna inócua, pois, não sendo obrigatória, eventual ausência sequer pode implicar prejuízos ao aluno quanto à falta, nota ou outra sanção.

No entanto, a disposição que permite a ausência do aluno nas atividades, a critério dos pais e sem cominação de sanção, sugere situação diversa, na qual o aluno poderia ser penalizado no caso de falta.

Sobre esse ponto específico, vale salientar que quando a lei geral (LDB) quis trazer alguma restrição ou diretriz geral restritiva ela o fez expressamente no seu texto, a exemplo do que consta no seu art. 7º em relação à liberdade de consciência e de crença, incluído em 2019 pela Lei Nacional nº 13.796/2019, conforme segue:

Art. 7º-A **Ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, de qualquer nível, é assegurado, no exercício da liberdade de consciência e de crença, o direito de, mediante prévio e motivado requerimento, ausentar-se de prova ou de aula marcada para dia em que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades**, devendo-se-lhe atribuir, a critério da instituição e sem custos para o aluno, uma das seguintes prestações alternativas, nos termos do inciso VIII do caput do art. 5º da Constituição Federal: ([Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019](#)).

I - prova ou aula de reposição, conforme o caso, a ser realizada em data alternativa, no turno de estudo do aluno ou em outro horário agendado com sua anuência expressa; ([Incluído pela Lei nº 13.796, de 2019](#)).

II - trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino.

Sobre restrições ao ambiente escolar, o Supremo Tribunal Federal já proferiu a seguinte decisão:

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 unshooling radical (desescolarização radical), unshooling 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 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)

Ademais, transitando sobre o tema, a LDB já dispõe que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de informar os pais ou responsáveis sobre a execução da proposta pedagógica da escola, entretanto, **não veicula diretriz que permita aos pais decidirem acerca da presença ou não de seus filhos nas atividades escolares, ainda que extracurriculares**. Vejamos:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VII - **informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola.**

No presente caso, portanto, tem-se que a proposição local não se limita a suplementar a legislação federal, mas **acaba por inserir regras que extrapolam a lei geral e que podem refletir no cômputo da frequência e na atribuição de notas aos alunos**.

Em contexto equivalente ao proposto, recentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a **inconstitucionalidade formal orgânica de lei municipal que tornava obrigatória a notificação dos pais ou responsáveis sobre a realização de eventos de caráter extracurricular ocorridos dentro ou fora dos estabelecimentos de ensino**. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de São José do Rio Preto n.º 14.251/22, que **torna obrigatória a notificação dos pais ou responsáveis sobre a realização de eventos de caráter extracurricular que ocorram dentro ou fora dos estabelecimentos de ensino**. Preliminar. Legitimidade ativa. Ocorrência. Sindicato de servidores municipais da educação. Interesse jurídico e pertinência temática demonstrados. Representatividade adequada, ressalvado o entendimento pessoal. Inteligência do art. 90, inc. V, da CE. Legitimidade passiva. Ocorrência. Processo objetivo, desvinculado de questões individuais ou coletivas. Legitimidade que deve ser verificada apenas no momento da propositura da ADI e em razão do cabimento de recursos. Exegese do art. 90, caput, da CE. Mérito. **Texto impugnado que dispõe sobre diretrizes e bases da educação. Competência privativa da União. Inteligência do art. 22, inc. XXIV, da CF.** Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. **Inconstitucionalidade formal**. Ademais, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determinam a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Não bastasse, mera reprodução da disciplina de leis federais, em especial sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos de ensino prestarem informações a qualquer dos genitores sobre os filhos (CC, art. 1.584, § 6º) ou, se o caso, aos responsáveis legais sobre a execução da proposta pedagógica da escola (Lei n.º 9.394/96, art. 12, inc. VII, in fine). Precedentes deste C. Órgão Especial. **Pedido procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2242410-89.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/07/2023; Data de Registro: **11/07/2023**)

Logo, em análise preliminar, o projeto de lei parece extrapolar as balizas do texto aplicável em âmbito nacional e violar a competência legislativa privativa da União para tratar sobre o tema, nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição Federal.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, vislumbro que a proposição é de questionável constitucionalidade, parecendo padecer de vício de inconstitucionalidade formal orgânica (competência), nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição Federal.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 11/03/2024, às 09:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0710101** e o código CRC **F2E4FB21**.