



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

NOTA TÉCNICA	Nº 002 /2020 – PROEDUC/MPDFT
Referência	Projeto de Lei que dispõe acerca do ensino domiciliar (<i>homeschooling</i>), aprovado em primeiro turno na Câmara Legislativa do Distrito Federal
Objeto	Posicionamento da PROEDUC, órgão de execução de defesa da educação do MPDFT, acerca da constitucionalidade da educação domiciliar, sob o prisma do pluralismo político, da liberdade educacional e da autonomia familiar, bem como da competência do Distrito Federal para legislar sobre o tema

I. APRESENTAÇÃO

A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar o entendimento jurídico-legal da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – PROEDUC, enquanto órgão de execução do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, com atribuições de fiscalização do cumprimento do ordenamento jurídico pertinente à educação básica no Distrito Federal, em relação à constitucionalidade da educação domiciliar, sob o aspecto do pluralismo político, da liberdade educacional e da autonomia familiar, bem como da competência legislativa do Distrito Federal para proposição de Lei Distrital para instituição da educação domiciliar (*homeschooling*) no âmbito do DF.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

No dia 17/11/2020, a Câmara Legislativa do DF (CLDF) aprovou, em primeiro turno, o Projeto de Lei que dispõe acerca da educação domiciliar (*homeschooling*) no âmbito do Distrito Federal. A proposta passará por avaliação no plenário da Câmara e, sendo aprovada, seguirá para apreciação do Governador Distrital, que poderá sancioná-la ou vetá-la.

O assunto está sendo alvo de amplas manifestações, tendo sido inclusive expedida nota de repúdio por representantes de diversas organizações e comunidades do DF quanto à



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

aprovação, em primeiro turno, do aludido projeto de lei, que teve dentre os seus fundamentos, a suposta inconstitucionalidade da aprovação face a ausência de competência do Distrito Federal para legislar sobre a pauta da educação.

Reconhecida a repercussão sobre a matéria, mostra-se presente o interesse da PROEDUC, enquanto órgão do MPDFT com atribuições finalísticas de defesa da educação básica, uma vez que a edição de norma legal pelo ente distrital surtirá efeitos no âmbito do DF, em relação à organização do sistema educacional.

III. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA DE HOMESCHOOLING

A educação familiar (*homeschooling*) consiste na educação promovida pela família no ambiente familiar, numa abordagem pedagógica específica de aprendizagem que se distingue da educação padrão de massa desenvolvida no ambiente escolar.

Embora se situe no Brasil em um contexto prático minoritário¹, comparado ao modelo de educação tradicional², a educação domiciliar é realidade em vários outros países, entre os quais estão aqueles que detêm os melhores sistemas de educação do mundo, como Finlândia e Reino Unido, e se tornou socialmente relevante nos últimos anos.

Dentro do contexto jurídico brasileiro, a educação domiciliar se mostra com boas perspectivas de expansão e resultado, sendo compatível com os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, senão vejamos.

A Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos da República o pluralismo político (art. 1º, inc. V), considerado como princípio fundante, o que significa dizer que o sistema

¹De acordo com dados apresentados pela Associação Nacional de Educação Domiciliar – ANED, existem no Brasil em torno de 4.800 famílias (7 mil estudantes) que optaram por essa modalidade educacional. Em contrapartida, segundo o Censo Escolar da Educação Básica, cujos dados são levantados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 48,6 milhões de alunos foram matriculados no sistema educacional do país no ano de 2017.

²Resultados do último Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, demonstram que de 70 países avaliados, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª em matemática.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

jurídico posto deve ser valorado e interpretado de modo a recepcionar as diversidades e divergências.

Com efeito, a educação brasileira deve ser estabelecida e implementada dentro de uma concepção pluralista que inclui não somente a possibilidade de recepção de diferentes concepções pedagógicas, mas a possibilidade de escolha, no exercício do direito político e democrático, de metodologias de ensino diversificadas.

Especificamente quanto à educação, a Constituição Federal dispõe, no art. 205, que “A educação, direito de todos e **dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Repetindo o texto constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/1996 dispõe, no art. 2º, que: “A educação, **dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade** e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Colocada a família no mesmo patamar obrigacional do Estado em relação à educação, depreende-se que o texto constitucional não estabelece uma divisão das obrigações entre Estado e família, de modo que ambos detêm igualmente o dever de promover a educação visando o cumprimento de suas finalidades que são o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Na sequência, a Constituição Federal estabelece, no art. 206, que: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. Texto idêntico está no art. 3º da LDB.

Conjugados os dispositivos acima aludidos, verifica-se que a família, por meio dos pais e responsáveis, enquanto detentores do poder familiar, possuem 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.

Se por um lado, a família está obrigada ao dever de educação dos filhos, não detendo qualquer discricionariedade ou disposição quanto à efetivação desse direito fundamental, de outro lado, por força normativa constitucional, a família tem a liberdade de escolher e promover a educação de maneira distinta da educação tradicional de massa realizada no ambiente escolar, assegurando-se o pluralismo político no contexto educacional.

Neste ponto, vale mencionar que também a Constituição Federal estabelece, em seu art. 226, que: “**A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.**” Logo a família não somente deve ser respeitada em suas escolhas, como deve ser protegida pelo próprio Estado como unidade soberana no exercício legal de suas escolhas.

Em harmonia com o texto constitucional, o Código Civil afirma essa soberania 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; (omissis).”

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990) reserva à família papel prioritário, ao dispor no art. 4º que: “**É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos** à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, **à liberdade e à convivência familiar e comunitária.**”



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

O artigo reproduz parte do artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, reforçando que, em razão do exercício do poder familiar, os pais conhecem as necessidades de seus filhos e possuem a presunção de saber qual é a melhor opção para alcançar os respectivos interesses para a sua formação educacional, sendo que a interferência estatal no exercício do poder familiar deve se dar de forma excepcional e somente para a garantia de direitos eventualmente violados.

É certo que a família, embora detentora da escolha do modelo educacional, não dispõe de liberdade em não adotar os conteúdos mínimos de aprendizagem, devendo o Estado efetuar a fiscalização e o controle por meio de avaliações e outros mecanismos de verificação da qualidade e do cumprimento das finalidades educacionais.

Ademais, o citado dispositivo do ECA faz referência expressa ao direito de convivência familiar e comunitária. No plano primário, a socialização ocorre no ambiente familiar, afirmando-se a importância fundamental e a soberania da família na condução da criação e educação dos filhos, e, no plano secundário, no ambiente comunitário que não se confunde ou mesmo se restringe ao ambiente escolar.

Por sua vez, ainda no ano de 2016, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básico, regulamentou a oferta de cursos e programas de ensino médio a distância³, em consonância com a nova redação dada ao art. 36 da LDB, a saber: “§ 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação: (omissis) VI - cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias”, modalidade introduzida no sistema educacional pela Lei nº 13.415/2015 que instituiu a reforma do ensino médio, o que por si só demonstra a realidade de introdução de outras formas de educação em prol da efetividade do direito educacional.

³Resolução CNE/CEB nº 1, de 2 de fevereiro de 2016. DOU, 3 de fevereiro de 2016, Seção 1, p.6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

Além disso, em atenção à classificação como pandemia da disseminação do novo coronavírus, em 11/03/2020, pela Organização mundial de Saúde (OMS), o Governador do DF expediu o Decreto nº 40.509/20, fixando medidas restritivas de circulação para enfrentamento da pandemia, dentre as quais a suspensão das atividades escolares da educação básica.

Ainda no mês de março, o Conselho de Educação do DF (CEDF), órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Educação do DF, com a atribuição de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do DF, expediu o Parecer nº 33, de 24/03/2020, no qual autoriza, que, enquanto as aulas presenciais da educação básica estiverem suspensas, as instituições educacionais da rede pública e privada do sistema de Ensino do DF realizem as atividades educacionais com o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Diante dessa permissão do CEDF, as unidades escolares promoveram as devidas adaptações para realizar as atividades educacionais de modo virtual, utilizando-se de variadas plataformas de educação.

Desse modo, vê-se mais uma vez, a utilização de formas alternativas de se promover o acesso ao direito educacional. Neste caso, em específico, os pais ou responsáveis pelos estudantes passaram a promover o acompanhamento dos seus filhos de forma direta e constante, e, em alguns casos, até de forma exclusiva.

De outro lado, segundo o Censo Escolar 2015, 62,9 mil alunos da educação fundamental estavam em defasagem idade série na rede pública de ensino do DF, e números igualmente expressivos ocorrem no Brasil⁴, apontando para a necessidade continua de reformulações na forma tradicional de oferta de ensino, uma vez que o ambiente escolar vem se mostrando insuficiente para transcender os desafios de efetiva implementação do direito educacional.

⁴<http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serie-escolar-na-educacao-basica>



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

IV. DA COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO DOMICILIAR

No que diz respeito à competência legislativa do Distrito Federal, esta não encontra óbices de constitucionalidade, uma vez que o Poder Legislativo Estadual e do Distrito Federal, tem competência para legislar sobre educação e ensino.

Nesse sentido, o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, dispõe que:

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;

Por sua vez, extrai-se também do texto constitucional, em seu art. 23, inciso V, que “é *competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação*”.

Além disso, especificamente quanto à educação, a Constituição Federal dispõe, no art. 205, que “A educação, direito de todos e **dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

A Lei Orgânica do DF, em seu art. 221, estabelece que “A Educação, direito de todos, *dever do Estado e da família, nos termos da Constituição Federal, fundada nos ideais democráticos de **liberdade**, igualdade, respeito aos direitos humanos e valorização da vida, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, tem por fim a formação integral da pessoa humana, a sua preparação para o exercício consciente da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (...)*”.

Com efeito, não há legislação federal que dispõe acerca do ensino domiciliar no Brasil, situação que permite que o Distrito Federal, por meio de Projeto de Lei, exerça a sua competência legislativa plena, conforme preconiza o art. 24, § 3º, da Carta Magna, nos seguintes termos: “*inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades*”. Onde lê-se Estados, insere-se também a competência do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

Foi com base nesse entendimento que o Supremo Tribunal Federal firmou posicionamento no Recurso Extraordinário nº 88.8815, julgado como repercussão geral, cujo objeto era a possibilidade de o ensino domiciliar (*homeschooling*), ministrado pela família, ser considerado meio lícito de cumprimento do dever de educação, previsto no art. 205 da CF, conforme abaixo transcrito:

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 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). (grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

Nota-se, dessa forma, que na recente decisão proferida no bojo do Recurso Extraordinário nº 888.815, o STF delineou que a prática da educação domiciliar **não estaria vedada**, exigindo que, para sua regular implementação, o Poder Legislativo deveria garantir as ferramentas necessárias à fiscalização do ensino domiciliar ministrado. Tais garantias pois, deveriam compreender o respeito a padrões mínimos de qualidade, de forma a assegurar o direito fundamental à educação e ao pleno desenvolvimento das crianças, adolescentes e jovens que porventura sejam submetidos a esse regime de ensino.

Não obstante a existência de alguns projetos de lei em tramitação perante o Congresso Nacional, dentre eles o PL nº 2.401/2019, de autoria do Poder Executivo, não há no ordenamento jurídico brasileiro, legislação que estabeleça normas gerais referentes ao ensino domiciliar.

Diante disso, a propositura do Projeto de Lei Distrital que dispõe acerca do ensino domiciliar (*homeschooling*) observa os critérios de constitucionalidade e juridicidade, e além disso não invade o campo de diretrizes educacionais, ou seja, não modifica nem amplia diretrizes e bases da educação fixadas pela União. Trata-se, pois, de um modelo de operacionalização do ensino, sendo mais uma forma de se oferecer maior prestação do direito à educação para a sociedade do Distrito Federal.

V. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do MPDFT - PROEDUC, utilizando-se da presente Nota Técnica, expressa o firme entendimento de que o Distrito Federal possui autonomia e competência para elaboração e apreciação do Projeto de Lei que **visa a implementação do ensino domiciliar, bem como que a educação familiar está em consonância com o princípio fundamental da República do pluralismo político e compatível com o sistema jurídico-legal em vigência, dispondo a família do direito ao exercício da liberdade educacional quanto à prioridade na escolha da direção na criação e educação dos filhos menores – liberdade de aprender e ensinar, incluindo a educação familiar (homeschooling).**

Todavia, respeitada a soberania da família no que diz respeito aos seus deveres intrínsecos, entre os quais está a liberdade educacional, **incumbe ao ente estatal, o que se**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Promotoria de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC

apresenta como dever inderrogável, promover a fiscalização e controle de padrões mínimos de conteúdo e qualidade da educação domiciliar, para efetivo cumprimento da finalidade do pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Brasília/DF, 23 de novembro de 2020.

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça

2ª PROEDUC