



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.338, de 2022 (PL nº 3.179, de 2012, na Casa de origem), do Deputado Lincoln Portela, que *altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica.*

Relatora: Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

I – RELATÓRIO

Vem para a deliberação da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.338, de 2022 (PL nº 3.179, de 2012, na origem), de autoria do Deputado Lincoln Portela, que dispõe sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. Para tanto, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB –, bem como a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Na LDB, o PL modifica, inicialmente, normas que tratam do objeto da lei, da definição de educação e do dever do Estado com a educação, para adaptá-los à possibilidade de oferta da educação domiciliar.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A principal mudança operada na LDB pelo projeto reside no art. 23, que trata de disposições gerais da educação básica. Além de admitir expressamente a educação básica domiciliar, o PL firma nesse artigo as condições para sua oferta pelas famílias, com destaque para: a exigência de formalização dessa opção; a comprovação de escolaridade de nível superior ou de educação profissional tecnológica, de ao menos um dos pais ou do preceptor; a obrigatoriedade de matrícula anual do estudante em instituição de ensino credenciada, com acompanhamento de tutor do estabelecimento; a observação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); a exigência de registros periódicos das atividades realizadas, com envio de relatórios trimestrais à referida instituição de ensino; e a participação dos estudantes em avaliações. São também previstas nesse artigo as situações de perda do exercício do direito à educação domiciliar.

No art. 24 da LDB, que dispõe sobre regras comuns dos ensinos fundamental e médio, o PL aborda a certificação de aprendizagem do estudante em educação domiciliar mediante avaliações, com norma específica para a educação pré-escolar (relatórios trimestrais), para os ensinos fundamental e médio (relatórios trimestrais e avaliação anual) e para o estudante com deficiência ou transtorno global de desenvolvimento (conforme as condições do educando, mas assegurada avaliação de seu progresso por equipe multiprofissional da instituição de ensino pertinente). Também há previsão de avaliação de recuperação, no caso de desempenho insatisfatório na referida avaliação anual.

Nos arts. 24, inciso VI, 31 e 32 da LDB, são feitas ressalvas à educação domiciliar, no que concerne, respectivamente, à frequência escolar nos níveis fundamental e médio, à frequência à pré-escola e ao caráter regular presencial do ensino fundamental.

São inseridos pela proposição, ainda, dois artigos na LDB: o art. 81-A, para vedar a opção pela educação domiciliar se o respectivo responsável legal direto for condenado ou estiver cumprindo pena pelos crimes especificados; e o art. 89-A, para dispor sobre regras de transição para os pais ou responsáveis que formalizarem a opção pela educação domiciliar nos dois primeiros anos de vigência da lei proposta, no que se refere às respectivas escolaridades.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

No ECA, por sua vez, apenas é feita a alteração do inciso V do art. 129, para prever que a obrigação de matricular o filho ou pupilo e de acompanhar seu aproveitamento escolar pode ocorrer também no regime de estudos domiciliar.

O início de vigência da lei sugerida é proposto para noventa dias após a sua publicação.

Na justificação, o autor argumenta que não há impedimento para que a educação básica seja oferecida no ambiente domiciliar, caso esta seja a opção da família do estudante, uma vez assegurados a sua qualidade e o devido acompanhamento pelo Poder Público. O autor defende ainda a necessidade de garantir essa alternativa na legislação ordinária, apesar da então recorrente rejeição de projetos sobre a matéria apresentados em legislaturas anteriores.

Na Câmara dos Deputados, o PL foi tema de audiência pública, realizada pela Comissão de Educação, no dia 12 de novembro de 2013. Em 2021, o tema do projeto foi objeto de um ciclo de debates, em eventos virtuais. No âmbito daquele colegiado, tivemos a oportunidade de relatar inicialmente a proposição. A seguir, na Comissão Especial e no Plenário, a matéria foi relatada pela Deputada Luísa Canziani, com aprovação de substitutivo.

No Senado Federal, o PL nº 1.338, de 2022, foi distribuído apenas à CE, de onde seguirá para o Plenário.

Nesta Casa, a matéria também foi objeto de debates, em audiências públicas interativas, remotas ou presenciais, ocorridas em 2022 e 2023, das quais participaram representantes de substancial número de entidades públicas e privadas.

Em 27 de junho de 2022, a CE realizou a primeira audiência pública, que contou com os seguintes convidados: Mona Lisa Duarte Abdo Aziz Ismail, Procuradora da República no Estado de Pernambuco; Mônica Rodrigues Dias Pinto, representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Ricardo Iene Dias, Presidente da Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED); Daniel Tojeira Cara, Professor de





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Educação da Universidade de São Paulo (USP); Galdina de Sousa Arraes, Coordenadora Jurídica da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Salomão Barros Ximenes, Professor da Universidade Federal do ABC; Alexandre Magno Fernandes Moreira, autor do livro “Direito à Educação – fundamento e Prática”; e Inez Augusto Borges, Assessora Especial do Ministro de Estado da Educação.

Em 16 de novembro de 2022, deu-se a segunda audiência pública, da qual participaram: Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Ilona Becskeházy, Doutora em Educação pela USP; Carlos Xavier, Mestre em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), autor do livro “Educação Domiciliar no Brasil, aspectos filosóficos, políticos e jurídicos”; Lucas Hoogerbrugge, Líder de Relações Governamentais do Todos Pela Educação; Rafael Vidal, fundador da Associação de Famílias Educadoras do Distrito Federal (FAMEDUC-DF); e Andréa Pereira da Silva, Dirigente Municipal de Educação de Oliveira/MG e representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Em 22 de novembro de 2022, a CE realizou a terceira audiência pública, com os seguintes convidados: Vanessa Mota, Professora e Presidente da Associação das Famílias Educadoras de São Paulo (FAEDUSP); Marcelo Francisco Matteussi, Diretor Jurídico da Associação de Famílias Educadoras de Santa Catarina (AFESC); Ricardo Furtado, membro do Conselho de Advogados da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN); Edivan Mota, Diretor do Instituto de Estudos Avançados em Educação e Diretor de escola pública; Melissa Ribeiro Saraiva, Coordenadora do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (CRECE); Roberta Valéria Guedes de Lima, Gerente da Câmara de Educação Básica da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC); e Gilson Luiz Reis, Coordenador-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE).

Já em 2023, a CE realizou novo ciclo com mais três audiências públicas para instruir o PL em tela.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A primeira delas, realizada em 1^a de dezembro, contou com a participação dos seguintes expositores: Priscila Cruz, Presidente do movimento Todos pela Educação; Cláudio Vieira da Silva, Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Patrícia Raquel Barone, Professora da UFRJ e representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Roberta Guedes, Gerente da Câmara de Educação Básica da Anec; Gilson Luiz Reis, Coordenador-Geral da Confen; Angela Gandra, Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Presidente do Instituto Ives Gandra; e Diego do Nascimento Vieira, Presidente da Afesc.

A segunda audiência de 2023 foi realizada em 4 de dezembro, contando com os seguintes convidados: Isabelle Cristina Monteiro, representante da Fameduc-DF; Romualdo Portela de Oliveira, ex-Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Patricia Almeida, coautora do Projeto “Eu Me Protejo”; Bárbara Lopes, Secretária-Executiva da Articulação Contra o Ultraconservadorismo na Educação; e Marlei Fernandes de Carvalho, Vice-Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Por sua vez, a terceira audiência pública de 2023 ocorreu em 12 de dezembro e contou com os seguintes participantes: Raquel Franzim, Coordenadora-Geral de Educação Integral e Tempo Integral do Ministério da Educação; Josevanda Franco, Presidente da Undime – Região Nordeste; Carlos Vinícius Reis, Presidente da Aned; Laís Cardoso Peretto, Diretora Executiva da Childhood Brasil; Luciana Temer, Diretora-Presidente do Instituto Liberta; Mariana Luz, CEO da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Amábile Aparecida Pacios, Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB-CNE).

Foi apresentada à proposição a Emenda nº 1-CE, de autoria do Senador Roberto Rocha, acerca de condições para o eventual uso de preceptor na oferta domiciliar da educação básica.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre diretrizes e bases da educação nacional, como é o caso do PL nº 1.338, de 2022.

Uma vez que o projeto em exame foi distribuído apenas à CE, este parecer aprecia a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da proposição.

Com efeito, o PL trata de diretrizes e bases da educação nacional, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF), admitindo-se, no caso, a iniciativa de membro do Congresso Nacional. Além disso, não se constata na proposição assunto de iniciativa reservada ao Presidente da República, conforme dispõem os arts. 61 e 84 da CF.

Igualmente, não há reservas concernentes à técnica legislativa do projeto.

Também não se vislumbram entraves de constitucionalidade material e de juridicidade na proposição.

Passemos, então, a apreciar o mérito da matéria.

O ensino domiciliar (*homeschooling*) constitui reivindicação de famílias que preferem assegurar a instrução de suas crianças e adolescentes sem frequência a escolas. Parte significativa dessas famílias é movida por convicções religiosas: por meio da educação em casa, esperam que seus filhos tenham garantia de uma formação consoante os preceitos de suas igrejas e seitas. Há, ainda, famílias que acreditam que possam oferecer a seus tutelados uma formação mais adequada (personalizada) do que aquela fornecida pelas instituições de ensino. O receio de que seus filhos sejam alvo de alguma manifestação de violência na escola também costuma ser argumento apresentado pelos defensores dessa modalidade de ensino.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Segundo dados da Aned, apresentados em seu *site* na internet, consultado em 27 de junho de 2023, 35 mil famílias praticavam o ensino domiciliar no Brasil, com 70 mil estudantes entre 4 e 17 anos – esta cifra, no entanto, não constava do referido *site* em consulta feita em 5 de fevereiro de 2024.

Cumpre ressaltar que inexiste um modelo único de educação domiciliar. Há casos em que os próprios responsáveis se encarregam da instrução dos educandos. Em outras situações, formam-se grupos de pais para a execução da tarefa. Outras vezes, as famílias contratam professores particulares. A mistura desses modelos também pode existir.

Com efeito, a educação domiciliar constitui fenômeno antigo, surgido antes da formação dos sistemas nacionais de ensino entre os séculos XIX e XX, em grande parte devido à inexistência ou escassez de escolas, públicas ou privadas. Mesmo com a consolidação das redes de ensino pela ação dos Estados, mediante a oferta direta de vagas e, eventualmente, com a colaboração de igrejas e do setor privado, algumas famílias ainda optaram por educar seus filhos em casa. Contudo, nos anos 1970, a partir da insatisfação de várias famílias com os rumos do ensino escolar, desenvolveu-se nos Estados Unidos um movimento ascendente em favor do *homeschooling*. Desde então, não apenas nesse país, mas em diversos outros, a legislação passou a garantir o direito a essa modalidade de ensino, com condições bem heterogêneas.

Entre os países mais restritivos na admissão dessa modalidade estão: França, Hungria, Malásia, Romênia, Sérvia e Suíça (mas há variações conforme o cantão). Já entre aqueles com legislação mais flexível na permissão de escolha dessa forma de ensino estão: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Eslováquia, Estados Unidos, Finlândia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal e República Tcheca. Cabe salientar que em todos esses países, apesar da maior liberdade de escolha, existem diversas formas de controle da modalidade, como autorização, supervisão escolar ou das autoridades locais, regionais ou nacionais e – na maioria dos casos – avaliação periódica. Ademais, a legislação pode ter variações internas, como ocorre entre os estados norte-americanos e australianos, assim como entre as províncias canadenses. Assim, por exemplo, enquanto o Texas prevê poucos requisitos para o uso





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

dessa modalidade de ensino, a Califórnia já é mais criteriosa e chega a exigir diploma de magistério dos responsáveis pelo ensino domiciliar.

Outros países não proíbem expressamente a educação domiciliar, mas também não a regulamentam. Como raramente as autoridades educacionais incomodam as famílias que fazem opção por essa modalidade de ensino, em geral admite-se que a prática é legal. Entre esses países podem ser citados: Argentina (as províncias podem autorizar sua prática), Bolívia, Colômbia, Espanha, Índia, Japão, México, Paraguai, Peru, Paquistão, República Dominicana e Uruguai.

Entre os países nos quais a educação domiciliar é ilegal e seus praticantes são sujeitos a penalidades estão: Alemanha, Cazaquistão, China, Costa Rica, Coreia do Sul, Croácia, Cuba, Grécia, Holanda, Irã, Marrocos, Suécia e Turquia.

No Brasil, a reivindicação do direito à educação domiciliar manifestou-se nos anos 1990, quando começaram a surgir conflitos entre algumas famílias que optaram por essa forma de educar seus filhos e autoridades do Estado, as quais, por sua vez, buscavam assegurar não apenas o direito das crianças e adolescentes à educação escolar, como também o dever dos pais ou demais responsáveis de efetuar as respectivas matrículas e de zelar pela frequência escolar, nos termos da CF, do ECA e da LDB.

Cumpre registrar que o Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, admite, aos alunos de qualquer nível de ensino com problemas de saúde mais graves, “como compensação da ausência às aulas, exercícios domiciliares com acompanhamento da escola, sempre que compatíveis com o seu estado de saúde e as possibilidades do estabelecimento”. Tal tratamento foi estendido às gestantes, nas situações especificadas, pela Lei nº 6.202, de 17 de abril, de 1975. Ademais, a Lei nº 13.716, de 24 de setembro de 2018, inseriu o art. 4º-A na LDB para assegurar atendimento educacional, durante o período de internação, ao aluno da educação básica em tratamento de saúde no regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado, conforme regulamento de cada sistema de ensino. Essa situação, todavia, não consiste na transferência da responsabilidade de ensino para os pais ou responsáveis. Ela apenas prevê condições especiais de atendimento educacional devidas pelo Poder Público, que pode ocorrer no ambiente hospitalar ou domiciliar.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

A respeito do ensino domiciliar ministrado pelas famílias, é preciso assinalar a manifestação do CNE, motivada por consulta do Conselho Estadual de Educação de Goiás, que recebeu requerimento de casal que pleiteava o direito de educar os filhos em casa, com sua ida à escola apenas para avaliações periódicas de aprendizagem. Por meio do Parecer nº 34, de 2000, da CEB-CNE decidiu que não havia na LDB, nem na CF, abertura para que se permitisse a uma família não cumprir a exigência da matrícula obrigatória em escola de ensino fundamental (então correspondente ao ensino obrigatório). Assim, concluiu o parecer que, “por enquanto, na etapa a que se refere o pleito, a matrícula escolar é obrigatória, o ensino é presencial e o convívio com outros alunos de idade semelhante é considerado componente indispensável a todo processo educacional”.

Em setembro de 2018, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) negou provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 888.815 – com repercussão geral reconhecida desde 2016 –, no qual se discutia se o ensino domiciliar poderia ser considerado meio lícito de cumprimento, pela família, do dever de prover educação. O Tribunal decidiu que o pedido formulado no recurso não podia ser acolhido, uma vez que não há legislação que regulamente preceitos e regras aplicáveis ao ensino domiciliar. Conforme o respectivo acórdão, publicado em 21 de março de 2019, a Constituição Federal não veda de maneira 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”. Assim, o acórdão declara que são inconstitucionais formas de *unschooling* radical (desescolarização radical), de *unschooling* moderado (desescolarização moderada) e de *homeschooling* puro, em qualquer de suas variações.

Ainda conforme nossa Corte Suprema, o ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família. Todavia, “não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, desde que se observem: i) a obrigatoriedade de acesso à educação, de 4 a 17 anos; ii) o dever solidário Família/Estado; iii) o núcleo básico de “matérias acadêmicas”; iv) a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; v) as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino;





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

vi) o combate à evasão escolar; e vii) a garantia de socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária.

O STF admitiu, assim, a procedência do direito ao ensino domiciliar, mediante adequada regulamentação. Nesse sentido, tanto no nível federal quanto no subnacional, foram apresentadas proposições com o intuito de estabelecer os marcos legais da oferta dessa modalidade de ensino.

Na Câmara dos Deputados, o PL em análise tramitou em conjunto com outras iniciativas que abordavam o mesmo tema. Já no Senado Federal o tema foi objeto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 490, de 2017, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, que igualmente alterava a LDB e o ECA para prever a educação domiciliar no âmbito da educação básica. Em 15 de outubro de 2019, foi realizada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) audiência pública para instruir a matéria. Mas o PLS foi arquivado ao final da última legislatura.

Por sua vez, algumas unidades federadas aprovaram leis sobre o tema, que têm sido objeto de questionamento judicial, com os argumentos de risco de “abandono intelectual” (conforme tipificado no Código Penal) e de invasão de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Nesse contexto, a regulamentação da matéria pela União apresenta-se incontornável, o que reforça a legitimidade da deliberação do Congresso Nacional a respeito do PL nº 1.338, de 2022.

Desde que essa proposição chegou ao Senado, os mais diversos pontos de vista sobre a matéria tiveram a oportunidade de se manifestar junto à CE, por meio de moções, ofícios e, principalmente, das exposições e debates ocorridos nas audiências públicas realizadas em 2022 e 2023.

Nessas manifestações, em meio à diversidade de julgamentos acerca do tema, dois grandes segmentos se formaram.

De um lado, foram apresentados argumentos de preocupação quanto à regulamentação da matéria, em posicionamentos que oscilaram





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

desde a recomendação de novos freios à oferta do ensino domiciliar até a convicção da inconveniência de que se permita a oferta dessa modalidade de ensino. O mais recorrente argumento de reserva à regulamentação da matéria repousa no comprometimento que o ensino domiciliar tenderia a trazer ao direito das crianças e dos jovens de convivência social mais ampla e de acesso a outras visões do mundo. Negar a frequência escolar a esses estudantes significaria privá-los do saudável convívio com crianças e jovens da mesma faixa etária e com os profissionais da educação, o que se apresenta indispensável para o desenvolvimento das habilidades socioemocionais, da compreensão do outro e de competências sociais para enfrentar os desafios da vida adulta. Assim, a educação proporcionada pela escola se complementaria àquela provida pelas famílias, cabendo ao Estado assegurar que a formação dos jovens não se limite a esta última.

Ademais, foi lembrado que a liberdade de escolha das famílias já conta com a garantia de opção entre escolas públicas e privadas e entre diferentes concepções pedagógicas adotadas pelos estabelecimentos de ensino. As famílias contam, ainda, com a prerrogativa de participar da gestão das escolas públicas, em especial no seio dos conselhos escolares, assim como podem – e devem – envolver-se nas atividades escolares dos estudantes sob sua responsabilidade.

Parte dos debatedores também ressaltou que o ensino domiciliar colide com o princípio de inclusão que rege a educação especial, consagrado na CF e em nossas leis. Desse modo, a educação exclusivamente em casa tenderia a promover o distanciamento dos estudantes com deficiência e com outras necessidades especiais da convivência social mais ampla, prejudicando sua formação e reforçando preconceitos.

Igualmente foi muito enfatizado o papel da escola na proteção das crianças e dos adolescentes contra a eventualidade do sofrimento de diversas formas de violência doméstica. Obviamente sem imputar suspeitas às famílias que já manifestaram preferência pelo ensino domiciliar, lembrou-se que a escola pode constituir, senão a única, pelo menos uma das poucas vias para a identificação e denúncia de eventuais abusos que poderiam persistir ocultos da sociedade e das autoridades a quem cabe também o dever de proteção da integridade física, psíquica e emocional das crianças e dos adolescentes.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Foi ainda alegado, por parte dos debatedores reticentes à regulamentação do ensino domiciliar, que o sistema educacional não está preparado para atender às novas demandas dessa modalidade. Desse modo, recursos públicos que já são relativamente escassos para o financiamento da educação escolar teriam de ser destinados para a construção de uma estrutura nova voltada para o acompanhamento dos estudantes em ensino domiciliar.

Sem querer esgotar todos os argumentos de suspeição do ensino domiciliar apresentados nas audiências, cumpre ainda registrar a arguição de que essa modalidade de ensino, de certa forma, banaliza o profissionalismo do magistério, ao admitir que o ensino formal, em toda a sua amplitude e complexidade, pode ser ministrado por pessoas sem a qualificação que a lei exige dos profissionais da educação. Assim, a regulamentação da educação domiciliar constituiria também uma sinalização de desprestígio a esses profissionais, cuja valorização é tão imprescindível para garantir a oferta de educação escolar de qualidade para todos.

Por outro lado, os participantes das audiências públicas promovidas pela CE favoráveis à regulamentação do ensino domiciliar sustentaram seus argumentos fundamentalmente no direito de escolha das famílias para a educação de seus filhos, assegurado por documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e reconhecido como constitucional pelo STF. Lembraram, ainda, os avanços do ensino domiciliar no Brasil e em diversos países que admitem a modalidade, com ou sem regulamentação específica.

Os defensores dessa regulamentação assinalaram os bons resultados obtidos pelos estudantes educados nesse modelo e a satisfação das famílias que fizeram essa escolha. Ressaltaram, ainda, a inexistência de casos ou suspeitas de violência no seio das famílias brasileiras que adotaram o ensino domiciliar, ao mesmo tempo em que aludiram aos inúmeros episódios de violência no ambiente escolar, não apenas aqueles que têm chocado a sociedade nos últimos anos, mas igualmente os decorrentes do persistente fenômeno de *bullying* que afeta os estudantes.

Embora vejam com satisfação o crescente interesse de novas famílias pelo ensino domiciliar, os defensores desse modelo reconhecem que ele traz exigências que tendem a limitar sua expansão. Contudo, asseveram





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

que deve ser assegurado às famílias que se dispõem a enfrentar esse desafio, cumprindo as exigências da lei, a prerrogativa de decidir a forma mais adequada para prover a educação de suas crianças e adolescentes.

Ademais, embora a decisão de muitas famílias pelo ensino domiciliar seja motivada pela descrença no sistema escolar, os expositores que defendem a educação formal em casa manifestaram solidariedade ao esforço coletivo em favor da melhoria do ensino oferecido nos estabelecimentos de ensino, que, afinal, permanecerá a forma predominante de acesso à educação formal, sendo o seu bom funcionamento do interesse de toda a coletividade.

Em que pese essas visões antagônicas, cumpre enfatizar que a adoção do ensino domiciliar requer muita cautela. O Poder Público precisa ser criterioso em sua permissão, diante da eventualidade de que os familiares falhem na aplicação do modelo e comprometam o processo educativo de crianças e adolescentes. Além disso, medidas precisam ser previstas para prover, no âmbito da instrução doméstica, o processo de socialização que a frequência escolar proporciona por meio de um convívio mais amplo e diversificado, desenvolvendo nos estudantes valores e competências socioemocionais como tolerância, empatia, abertura para o diálogo e capacidade de trabalho coletivo.

Em situações mais graves, é preciso atenção para coibir o uso da educação domiciliar no encobrimento de abusos contra crianças e adolescentes, pois, conforme indicam diversos levantamentos, a maioria das ocorrências dessa natureza se dá dentro de casa, sendo os agressores pessoas do convívio das vítimas, geralmente familiares.

Também é necessário que a supervisão do Poder Público evite que a opção das famílias seja indevidamente influenciada pelo interesse econômico de venda de recursos pedagógicos específicos, em especial de baixa qualidade.

Nesse sentido, o PL nº 1.338, de 2022, estipula diversos critérios para garantir o uso adequado do modelo domiciliar, que podemos assim enumerar:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

1. necessidade de formalização da opção dos pais ou responsáveis pelo ensino domiciliar;
2. obrigatoriedade de matrícula anual do estudante em instituição de ensino credenciada pelo órgão competente do sistema de ensino e por ele autorizada a acompanhar a educação domiciliar (essa instituição de ensino deve manter cadastro dos estudantes matriculados nessa modalidade, a ser anualmente atualizado).
3. comprovação de escolaridade de nível superior ou em educação profissional e tecnológica, em curso reconhecido, por pelo menos um dos pais ou responsáveis legais pelo estudante (em caso de interveniência de preceptor, comprovação de sua escolaridade de nível superior, em curso reconhecido);
4. apresentação de certidões criminais da Justiça Federal e Estadual ou Distrital dos pais ou responsáveis, sendo vedada a opção pela educação domiciliar se o respectivo responsável legal direto for condenado ou estiver cumprindo pena pelos crimes previstos no ECA, na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; no Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; e na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990;
5. cumprimento dos conteúdos curriculares referentes ao ano escolar do estudante, de acordo com a BNCC, admitida a inclusão de conteúdos curriculares adicionais pertinentes;
6. realização de atividades pedagógicas que promovam a formação integral do estudante, contemplando seu desenvolvimento intelectual, emocional, físico, social e cultural;
7. manutenção, pelos pais ou responsáveis legais, de registro periódico das atividades pedagógicas realizadas e envio de relatórios trimestrais dessas atividades à instituição de ensino em que o estudante estiver matriculado (tais relatórios constituirão a base para a avaliação na pré-escola);





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

8. acompanhamento do desenvolvimento do estudante por docente tutor da instituição de ensino em que estiver matriculado, inclusive mediante encontros semestrais com os pais ou responsáveis, com o educando e, se for o caso, com o preceptor ou preceptores;
9. nos ensinos fundamental e médio, realização de avaliações anuais de aprendizagem pela instituição de ensino em que o estudante estiver matriculado e, caso essa instituição seja selecionada, a participação do estudante nos exames do sistema nacional de avaliação da educação básica e, quando houver, nos exames do sistema estadual ou municipal de avaliação da educação básica;
10. avaliação semestral do progresso do estudante com deficiência ou transtorno global de desenvolvimento, por equipe multiprofissional e interdisciplinar da rede ou da instituição de ensino em que ele estiver matriculado;
11. previsão de acompanhamento educacional pelo órgão competente do sistema de ensino e pelo Conselho Tutelar, nos termos da legislação relativa aos direitos da criança e do adolescente;
12. garantia, pelos pais ou responsáveis legais, da convivência familiar e comunitária do estudante;
13. promoção, pela instituição de ensino ou pela rede de ensino, de encontros semestrais das famílias optantes pela educação domiciliar, para intercâmbio e avaliação de experiências.

Além de permitir a prática do ensino domiciliar, o PL garante isonomia de direitos e vedação de qualquer espécie de discriminação entre crianças e adolescentes que recebam educação escolar e educação em casa, inclusive no que se refere à participação em concursos, competições, eventos pedagógicos, esportivos e culturais, bem como, no caso dos estudantes com direito à educação especial, acesso igualitário a salas de atendimento educacional especializado e outros recursos voltados para a modalidade.

Os pais ou os responsáveis legais, por sua vez, perderão o direito de optar pela educação domiciliar caso:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

1. a avaliação anual qualitativa, na educação pré-escolar, evidencie insuficiência de progresso do educando em dois anos consecutivos;
2. o estudante do ensino fundamental e médio seja reprovado, em dois anos consecutivos ou em três anos não consecutivos, na avaliação anual ou a ela injustificadamente não compareça;
3. a avaliação semestral evidencie, por duas vezes consecutivas ou três vezes não consecutivas, insuficiência de progresso do estudante com deficiência ou transtorno global do desenvolvimento, de acordo com suas potencialidades;
4. incorram em crimes referidos nas leis anteriormente citadas.

Embora, nos termos do PL em análise, a educação domiciliar seja opção de quase todas as famílias, as exigências previstas sinalizam que o universo daquelas que teriam condições de adotar o novo regime de instrução tende a ser restrito. Já o contingente de famílias que efetivamente acabaria por fazer a escolha tende a ser ainda menor. Por conseguinte, ficariam razoavelmente limitados os riscos de mau uso dessa alternativa de provimento educacional, que, de outro modo, poderia se difundir por modismo ou pressões desarrazoadas, sem que os responsáveis diretos tivessem efetivos desejo e capacidade para o correspondente desafio.

Em suma, julgamos que, no cumprimento da obrigatoriedade do ensino entre os 4 e os 17 anos, o projeto obtém bom equilíbrio entre o direito de escolha das famílias e o direito das crianças e dos adolescentes de acesso à educação.

A Emenda nº 1-CE, por sua vez, estende de maneira explícita ao preceptor, eventualmente contratado pelas famílias, exigências de formação acadêmica e de apresentação de certidões criminais negativas. Ademais, requer seu registro profissional juntos às respectivas Secretarias de Educação e limita a quantidade de alunos sob sua responsabilidade. Apesar das boas intenções das medidas sugeridas, acreditamos que a solução dada pelo texto original é mais adequada no esforço de conciliar garantias e livre escolha das famílias pelo ensino domiciliar.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Este parecer, portanto, manifesta-se favoravelmente ao acolhimento, por este colegiado, do projeto em exame, na forma da redação aprovada pela Câmara dos Deputados.

III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela constitucionalidade, pela juridicidade e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, e pela **REJEIÇÃO** da Emenda nº 1-CE.

Sala da Comissão, de outubro de 2025.

Senadora Teresa Leitão, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4906933433>