

Posicionamento quanto ao regime de tramitação do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, que dispõe sobre a oferta domiciliar da educação básica

Origem: Relações Governamentais — CONSEC

Assunto: Regulamentação da educação domiciliar — PL 1.338/2022 (Senado Federal)

Data: Brasília, 29 de junho de 2026

O Conselho dos Secretários de Educação das Capitais manifesta-se, por esta nota, não sobre o mérito da educação domiciliar, cuja regulamentação compete ao Congresso Nacional por força da decisão do Supremo Tribunal Federal no ARE nº 888.815/2018,¹ mas sobre o regime de tramitação cogitado para o Projeto de Lei nº 1.338, de 2022.

Considerando que a proposição altera simultaneamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código Penal,² e considerando que dela decorrem obrigações diretas para as redes municipais de ensino, o CONSEC entende que a apreciação em regime de urgência é, neste momento, prematura.

A presente nota expõe as razões dessa avaliação, organizadas em três planos: o do desenho da docência, o da maturidade legislativa do texto e o do interesse institucional do próprio Senado Federal.

1. O texto não define quem está habilitado a ensinar nem quem o credencia.

O texto admite expressamente que um terceiro, denominado preceptor, conduza o ensino domiciliar em lugar dos próprios pais ou responsáveis. Para esse terceiro, porém, a proposição não exige credenciamento pela autoridade educacional, não exige formação para a docência e, diferentemente do que impõe aos pais e responsáveis legais, não exige a apresentação de certidões criminais. Ou seja, um terceiro pode ser contratado para ensinar uma criança dentro de casa sem que nenhuma autoridade pública saiba quem ele é, se tem antecedentes ou se tem qualquer preparo para exercer a função. Portanto, essa é uma lacuna que o Projeto de Lei está criando.

Não é só isso. Mesmo quando a exigência de escolaridade se aplica ao próprio responsável, o requisito é de diploma genérico de nível superior ou de curso tecnólogo, em qualquer área de conhecimento, sem que haja, em qualquer parte do texto, exigência de formação pedagógica. Sendo assim, por exemplo, um engenheiro, um médico ou um tecnólogo em gastronomia satisfaz formalmente a condição, ainda que jamais tenha tido qualquer instrução sobre como ensinar.

O texto, portanto, não enfrenta uma questão central de preocupação para qualquer sociedade: quem ensina e se está habilitado para isso. Uma regulação responsável da modalidade pressupõe a definição prévia desses parâmetros, de modo que, estando eles ausentes, o que se submeteria a voto seria uma

¹ STF, ARE nº 888.815/2018, Tribunal Pleno, que afastou a possibilidade de banimento da educação domiciliar e remeteu ao Congresso Nacional a competência para regulamentá-la

² Projeto de Lei nº 1.338, de 2022 (PL nº 3.179, de 2012, na Câmara), que altera a Lei nº 9.394/1996 (LDB) e a Lei nº 8.069/1990 (ECA) e afasta, em seu art. 3º, a aplicação do art. 246 do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) aos responsáveis que optarem pela modalidade.

moldura sem o seu núcleo. Não se trata de objeção ao instituto, e sim da constatação de que ele ainda não foi desenhado no ponto que mais afeta a qualidade do ensino e a proteção da criança.

2. A proposição ainda não amadureceu e toca matéria penal, o que desaconselha a urgência.

Além de alterar a legislação educacional, a proposição afasta a incidência do artigo 246 do Código Penal, relativo ao abandono intelectual, em relação aos responsáveis que optarem pela modalidade.³

Alterar o alcance de tipo penal é decisão que reclama instrução cuidadosa e não comporta a compressão própria do regime de urgência.

Soma-se a isso que a deliberação da matéria na comissão ainda não se concluiu. O relatório favorável da relatora foi apresentado em outubro de 2025, e a proposição permanece na Comissão de Educação e Cultura sem que o parecer tenha sido submetido a votação e aprovado pelo colegiado. A aprovação de urgência, nesse cenário, retiraria a matéria do exame da comissão competente antes que esta concluísse o seu juízo.

Há, ainda, um aspecto que recai diretamente sobre as capitais. A fiscalização do ensino domiciliar e o eventual credenciamento de quem o ministra constituem obrigações cujo titular operacional seriam as redes municipais, sem que o texto defina fonte de custeio correspondente, regra de competência ou cronograma de implementação. São três perguntas que qualquer proposição com impacto subnacional precisa responder antes de avançar, e que aqui seguem em aberto.

3. Em um debate polarizado e em ano eleitoral, a urgência expõe a imagem do Senado.

O tema reúne posições intensamente divergentes na sociedade. De um lado, o Manifesto contra a Regulamentação da Educação Domiciliar reúne centenas de entidades, redes acadêmicas e organizações da sociedade civil. De outro, associações de famílias educadoras mobilizam-se ativamente pela aprovação urgente da matéria, inclusive por meio de termos de compromisso dirigidos a parlamentares e a pré-candidatos. Submeter ao plenário, em regime de urgência e em ano de eleições gerais, uma matéria que envolve direito penal e proteção de crianças, e que ainda não completou sua instrução, expõe a Casa ao risco de deliberar legislação imatura sobre tema sensível, sob o peso de uma disputa pública acentuada.

O interesse institucional do Senado, nesse contexto, aponta no sentido oposto ao da urgência, ou seja, no de permitir que a comissão competente conclua a instrução e entregue ao plenário um texto efetivamente maduro.

4. Conclusão e encaminhamento

O CONSEC reitera que não se opõe ao cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal, que atribuiu ao Congresso a regulamentação da educação domiciliar.

³ Art. 3º O disposto no art. 246 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), não se aplica aos pais ou responsáveis legais que optarem pela oferta da educação básica domiciliar, nos termos do art. 1º desta Lei.

O que esta nota sustenta é que o Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, na forma e no momento atual, não reúne as condições para uma deliberação acelerada, seja porque não define quem está habilitado a ensinar e quem o credencia, seja porque altera matéria penal sem instrução concluída, seja porque transfere obrigações às redes municipais sem fonte de custeio definida.

Por essas razões, o CONSEC manifesta-se contrário à apreciação da matéria em regime de urgência e defende a preservação do rito ordinário de instrução na comissão competente, colocando-se à disposição para contribuir tecnicamente nessa etapa, com vistas a uma regulação segura que não exponha, em especial, as crianças.

CONSEC

Conselho Nacional de Secretários de Educação das Capitais

29 de junho de 2026