



Ministério da Educação
Conselho Nacional de Educação
Secretaria-Executiva do Conselho
SGAS, Av. L2 Sul, Quadra 607, Lote 50 - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70200-670
Telefone: 2022-7734 - <http://www.mec.gov.br>

DESPACHO Nº 29/2026/SE/CNE/CNE-MEC

PROCESSO Nº: 23001.000212/2026-20

Interessados: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Todos Pela Educação, Childhood Brasil, Instituto Alana e Instituto Liberta

Assunto: Consulta acerca do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, que dispõe sobre a oferta domiciliar da educação básica. Resposta com fundamento em entendimento consolidado na legislação e nas normas vigentes, nos termos do art. 24, § 4º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação.

I – RELATÓRIO

Chegou a esta Presidência consulta formulada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, pela Todos Pela Educação, pela Childhood Brasil, pelo Instituto Alana e pelo Instituto Liberta, por meio do Ofício nº 44, de 30 de junho de 2026, acerca do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, originário do Projeto de Lei nº 3.179, de 2012, da Câmara dos Deputados, atualmente em tramitação no Senado Federal. O PL altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), para admitir a oferta domiciliar da educação básica, em alternativa à matrícula e à frequência em instituição de ensino.

A consulta solicita manifestação deste Conselho Nacional de Educação acerca da compatibilidade do PL com as diretrizes nacionais da educação básica, especialmente quanto à garantia da qualidade da educação, da equidade, da proteção integral de crianças e adolescentes e da organização dos sistemas de ensino.

Cumprido, de início, delimitar o objeto desta manifestação. Não se examina, aqui, a constitucionalidade da regulamentação da educação domiciliar. Essa questão foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 888.815 (Tema 822 da repercussão geral), no qual se fixou a tese de que não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, por inexistente na legislação brasileira, e se consignou, nos fundamentos do julgado, que a Constituição Federal não veda a criação do referido instituto por lei federal específica, contanto que observe os parâmetros constitucionais estruturantes do direito à educação. O juízo de constitucionalidade, contudo, não compete a este Conselho; compete-lhe, diversamente, dizer o que estabelecem as diretrizes nacionais da educação e qual o conteúdo consolidado dos parâmetros educacionais com os quais qualquer regulamentação do instituto haverá de dialogar.

A presente resposta funda-se no art. 24, § 4º, do Regimento Interno deste Conselho, segundo o qual as consultas sobre matéria educacional serão respondidas com base em entendimento consolidado na legislação e nas normas vigentes. É precisamente o que aqui se faz: esta manifestação não formula entendimento novo, não institui parâmetro inédito nem emite juízo de conveniência sobre o PL. Ela sistematiza o entendimento já consolidado deste Colegiado, assentado em precedente específico homologado pelo Ministro de Estado da Educação e em diretrizes nacionais vigentes, e o coteja, de forma objetiva, com o texto do Projeto de Lei em comento.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da natureza desta manifestação e do estatuto das diretrizes nacionais no cotejo

Uma observação preliminar é indispensável para a exata compreensão do que segue. As resoluções deste Conselho são atos normativos infralegais. A eventual aprovação do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, por veicular norma de estatura legal, importaria a este Colegiado a revisão da forma regulamentar de suas diretrizes naquilo que com a nova lei conflitasse. Esse dado hierárquico, longe de ser ignorado por esta manifestação, constitui a sua premissa.

As diretrizes nacionais aqui invocadas, contudo, não comparecem como parâmetro autônomo de validade do PL. Comparecem como aquilo que efetivamente são, a saber, como mera sedimentação, consolidada ao longo de mais de duas décadas e chancelada por sucessivas homologações ministeriais, do conteúdo de preceitos da Constituição Federal, de convenção internacional com status constitucional e de leis federais. Por certo este Conselho pode ser chamado a rever a forma de suas resoluções, todavia, nem este Colegiado nem o legislador ordinário podem afastar o conteúdo dos preceitos constitucionais que as resoluções em questão densificam; e, no que toca aos preceitos de estatura legal, o PL que com eles conflite deve alterá-los expressamente ou com eles compatibilizar-se, sob pena de gerar antinomias que onerariam a aplicação da futura lei. Foi esse o sentido do julgamento do Supremo Tribunal Federal, que condicionou a regulamentação da educação domiciliar à observância dos parâmetros constitucionais.

Acresce uma razão institucional específica para o presente registro. O PL nº 1.338/22, em seu § 4º, acrescido ao art. 23 da LDB, atribui expressamente a este Conselho Nacional de Educação a edição das diretrizes nacionais destinadas a viabilizar o instituto da educação domiciliar. Este Colegiado manifesta-se, portanto, na condição de órgão incumbido pelo próprio PL de sua futura regulamentação, ao qual cabe, por dever de lealdade institucional ao Parlamento, registrar previamente os pontos em que o desenho proposto apresenta incompatibilidades e lacunas relevantes em face do quadro normativo que lhe caberia operacionalizar.

2. Do precedente específico: o Parecer CNE/CEB nº 34/2000, homologado

Este Conselho já se pronunciou especificamente sobre a matéria. O Parecer CNE/CEB nº 34/2000 foi relatado pelo Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset, aprovado pela Câmara de Educação Básica em 4 de dezembro de 2000, homologado por Despacho do Ministro de Estado da Educação de 15 de dezembro de 2000 e publicado no Diário Oficial da União de 18 de dezembro de 2000. O parecer respondeu à consulta do Conselho Estadual de Educação de Goiás, formulada precisamente por demandar, nas palavras daquele colegiado, pronunciamento de abrangência nacional, sobre pleito de família que pretendia educar os filhos exclusivamente no lar, mantendo matrícula escolar apenas para fins de avaliação periódica.

O entendimento ali consolidado articula-se em três proposições: 1. no arcabouço normativo vigente, a matrícula obrigatória, a presencialidade do ensino fundamental e a exigência de frequência mínima não comportam a educação exclusivamente domiciliar, tampouco a matrícula para o fim exclusivo de avaliação; 2. o convívio com outros estudantes, para além do círculo familiar, é considerado, nos termos expressos do parecer, componente indispensável a todo processo educacional, porquanto a solidariedade humana e a tolerância recíproca em que se assenta a vida social não se cultivam no espaço exclusivamente familiar; 3. a admissão do instituto da educação domiciliar dependeria de manifestação do legislador, que viesse a abrir a possibilidade segundo normas reguladoras específicas.

A terceira proposição merece destaque. Ao reservar a matéria ao legislador, o entendimento consolidado deste Conselho antecipou, em dezoito anos, a conclusão a que chegaria o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 888.815. Em consequência, a questão hoje submetida a este Colegiado não é a de saber se o legislador pode instituir a educação domiciliar, pois o entendimento consolidado já o reconhece, mas a de verificar se as normas reguladoras específicas propostas dialogam com o conteúdo, igualmente consolidado, dos parâmetros que a ordem constitucional impõe a qualquer regulamentação. É esse o cotejo que se desenvolve a seguir.

3. Dos conceitos consolidados nas diretrizes nacionais vigentes e de sua matriz constitucional e legal

Desde a homologação do Parecer CNE/CEB nº 34/2000, este Conselho consolidou, em diretrizes nacionais sucessivamente homologadas e vigentes, um conjunto de conceitos estruturantes da educação básica brasileira. Nenhum deles é criação discricionária deste Colegiado, e cada qual explicita o conteúdo de determinados preceitos constitucionais, convencionais ou legais. São eles que se sistematizam a seguir, com a indicação, em cada caso, do dispositivo que os fixa e da matriz normativa que os fundamenta.

3.1. A educação básica como vivência e convivência em ambiente educativo, na inseparabilidade do educar e do cuidar. A Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, funda-se, nos termos literais de seu art. 1º, no direito de toda pessoa ao seu pleno desenvolvimento, à preparação para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, *na vivência e convivência em ambiente educativo*; e seu art. 6º impõe considerar as dimensões do educar e do cuidar *em sua inseparabilidade*. Esses comandos explicitam o conteúdo do art. 205 da Constituição Federal, que atribui à educação a finalidade do pleno desenvolvimento da pessoa e de seu preparo para a cidadania, e o art. 206, inciso I, que erige em princípio do ensino a igualdade de condições para o acesso e a permanência *na escola*.

3.2. A criança como sujeito de direitos que se constitui nas interações, e a educação infantil como espaço institucional não doméstico. A Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, estabelece, em seu art. 4º, que a criança é *sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva*. Ademais, em seu art. 9º, estabelece que as práticas pedagógicas da etapa têm como *eixos norteadores as interações e a brincadeira*. E, em seu art. 5º, postula ainda que a educação infantil é oferecida em creches e pré-escolas, *as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos*, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. Essa definição não é circunstancial, tendo sido reafirmada, em idênticos termos, pelo art. 2º, inciso I, da Resolução CNE/CEB nº 1/2024, que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. O conjunto em tela dá corpo ao art. 208, inciso I, da Constituição, que, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, estende a obrigatoriedade educacional à faixa dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, alcançando a pré-escola, e reflete também o § 3º do mesmo artigo, que comete ao Poder Público zelar, junto aos pais ou responsáveis, *pela frequência à escola*, dever cuja extensão à pré-escola decorre da própria ampliação da obrigatoriedade. Por fim, no plano das políticas públicas para a primeira infância, a Resolução CNE/CEB nº 1/2024 reflete a própria Lei nº 13.257/2016. Registre-se que foi precisamente sobre esses dispositivos constitucionais que o Parecer CNE/CEB nº 34/2000 construiu sua conclusão.

3.3. A função protetiva da instituição educacional. A mesma Resolução CNE/CEB nº 5/2009 impõe às propostas pedagógicas, em seu art. 8º, § 1º, inciso X, o fito de assegurar *a dignidade da criança como pessoa humana e a proteção contra qualquer forma de violência — física ou simbólica — e de negligência no interior da instituição ou praticadas pela família, prevendo os encaminhamentos de violações para instâncias competentes*. A função protetiva da instituição educacional é, portanto, comando normativo vigente, não construção doutrinária. Sua matriz é o art. 227, *caput*, da Constituição Federal, que impõe colocar a criança e o adolescente a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo art. 56 integra os estabelecimentos de ensino ao sistema de garantia de direitos. Na redação vigente, esse dispositivo impõe a comunicação, ao Conselho Tutelar, dos casos de maus-tratos envolvendo alunos, de reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar — esgotados os recursos escolares —, e de elevados níveis de repetência. Por acréscimo da Lei nº 15.240, de 28 de outubro de 2025, os casos de negligência, abuso ou abandono, na forma dos arts. 4º e 5º do mesmo Estatuto, também foram incorporados às obrigações dos dirigentes de estabelecimentos de ensino. Tais hipóteses pressupõem, em graus diversos, a matrícula, o acompanhamento escolar e a capacidade institucional de observação continuada.

3.4. A educação inclusiva como participação na classe comum, com atendimento educacional especializado complementar e não substitutivo. A Resolução CNE/CEB nº 4/2009, que institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado (AEE), determina, em seu art. 1º, que a matrícula dos estudantes público-alvo da educação especial dar-se-á *nas classes comuns do ensino*

regular e no AEE, definindo, em seu art. 5º, que o AEE é realizado prioritariamente na sala de recursos multifuncionais, no turno inverso da escolarização, *não sendo substitutivo às classes comuns*. Complementarmente, em seu art. 8º, a Resolução condiciona o próprio financiamento da matrícula no AEE à matrícula no ensino regular, condicionamento editado sob o Decreto nº 6.571/2008, vigente à época e ora substituído pelo Decreto nº 12.686/2025. A própria Resolução admite, em seu art. 6º, o atendimento em ambiente domiciliar exclusivamente *de forma complementar ou suplementar*, o que constitui o inverso lógico da substituição. Essa arquitetura dá concretude ao art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 na forma do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, razão pela qual detém status equivalente ao de emenda constitucional, assegurando-se um sistema educacional *inclusivo* em todos os níveis. Tal arquitetura é reiterada pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), notadamente em seus arts. 27 e 28. Dentre os conceitos sistematizados nesta consulta, estes são, por certo, aqueles cuja raiz normativa é hierarquicamente superior inclusive ao próprio PL em exame.

3.5. A Base Nacional Comum Curricular como direitos e objetivos de aprendizagem expressos em competências, inclusive relacionais. A Resolução CNE/CP nº 2/2017, que institui a BNCC, define competência, em seu art. 3º, como a mobilização de conhecimentos, habilidades (*práticas cognitivas e socioemocionais*), atitudes e valores, fixando, em seu art. 4º, as dez competências gerais da educação básica, dentre as quais: *exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação* (competência 9); *conhecer-se e cuidar da saúde física e emocional, reconhecendo as próprias emoções e as dos outros* (competência 8); e *a de agir pessoal e coletivamente com autonomia e responsabilidade, com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos e solidários* (competência 10). A BNCC não é, portanto, um rol de conteúdos, ela é a expressão normativa dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que traduzem o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para a cidadania, tal como preconizado no art. 205 da Constituição, bem como no art. 210, que determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de modo a assegurar formação básica comum, comando este estendido ao conjunto da educação básica pela LDB e pela legislação do Plano Nacional de Educação.

3.6. O desenvolvimento integral como conceito multidimensional, com a convivência e a socialização integradas à jornada escolar e a articulação intersetorial das políticas. A Resolução CNE/CEB nº 7/2025, que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral, define, em seu art. 2º, o desenvolvimento integral dos educandos *em seus aspectos cognitivos, físicos, emocionais, sociais, éticos, culturais e ambientais*, estabelecendo, em seu art. 4º, § 1º, que integram a jornada escolar e compõem o processo educativo os tempos dedicados, com intencionalidade pedagógica, *à alimentação, à higiene, à socialização e à convivência*. A Resolução impõe ainda, em seu art. 5º, inciso IV, como princípio da implementação da Educação Integral em Tempo Integral, *a articulação intersetorial com políticas públicas do meio ambiente, saúde, assistência social, cultura, esporte, segurança alimentar e direitos da criança e do adolescente*. No mesmo sentido, a Resolução CNE/CEB nº 2/2024 (Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio) normatiza a Formação Integral e Integrada, e a Resolução CNE/CP nº 1/2012 estabelece a Educação em Direitos Humanos como processo orientador da formação integral dos sujeitos de direitos, com objetivo central na *formação para a vida e para a convivência*. A matriz comum é, novamente, o binômio dos arts. 205 e 227 da Constituição, que dizem respeito ao pleno desenvolvimento como finalidade e a prioridade absoluta como regime de proteção.

3.7. A educação das relações étnico-raciais e a formação para a convivência plural. A Resolução CNE/CP nº 1/2004, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, fixa, em seu art. 2º, a meta de educar cidadãos atuantes e conscientes no seio da *sociedade multicultural e pluriétnica* do Brasil, mediante relações étnico-sociais positivas, e determina, em seu art. 1º, que tais diretrizes obrigam todas as instituições de ensino. No mesmo sentido, a Resolução CNE/CP nº 1/2012 fixa a educação em direitos humanos como formação para a vida e para a convivência (art. 5º). O conjunto translada princípios dos arts. 205 e 227 da Constituição e pressupõe, por definição, a convivência em ambiente heterogêneo, no qual a diferença é experimentada e mediada pedagogicamente.

3.8. A docência como ação profissional fundada em formação específica. A Resolução CNE/CP nº 4/2024, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de

Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica, define, em seu art. 2º, § 2º, a docência como *ação educativa fundada em conhecimentos e conceitos próprios* da docência e das áreas, abrangendo o domínio de conteúdos, metodologias, linguagens e evidências científicas. A norma reflete explicitamente o comando do art. 206, inciso V, da Constituição, que assegura a valorização dos profissionais da educação escolar, e os arts. 61 a 67 da Lei de Diretrizes e Bases, que reservam o exercício do magistério a quem detenha a formação mínima legalmente exigida.

Em síntese, as diretrizes nacionais do CNE, ora vigentes, não criam esses preceitos, elas apenas explicitam-lhes o conteúdo. A eventual revogação ou revisão da forma regulamentar não eliminaria, portanto, o conteúdo dos preceitos constitucionais e convencionais assim concretizados, que permaneceria vinculante para o legislador e para este Conselho, na qualidade de futuro órgão regulamentador do instituto.

4. Do cotejo entre o Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, e o quadro normativo consolidado

O cotejo que segue não constitui juízo de conveniência ou oportunidade legislativa, tampouco juízo de constitucionalidade. Constitui verificação técnico-educacional, na competência própria deste Conselho, da compatibilidade entre o texto do PL e os conceitos consolidados sistematizados na seção anterior. As colisões são apresentadas na ordem da estatura normativa de suas matrizes.

4.1. Educação inclusiva: o atendimento complementar convertido em única instância institucional. O inciso XII do § 3º que o PL acrescenta ao art. 23 da LDB assegura ao estudante em educação domiciliar, com direito à educação especial, *acesso igualitário a salas de atendimento educacional especializado*. No quadro vigente, contudo, o AEE existe como complemento da escolarização na classe comum, não sendo substitutivo a ela (Resolução CNE/CEB nº 4/2009, arts. 1º e 5º), e o atendimento domiciliar que a norma admite é exclusivamente o complementar (art. 6º). No desenho do PL, o AEE tornar-se-ia a única instância institucional cotidiana do estudante com deficiência, em posição substitutiva à classe comum que a norma vigente expressamente afasta. A colisão não se dá com a resolução enquanto tal, mas com a arquitetura do sistema educacional inclusivo exigida pelo art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, norma de status constitucional que a superveniência de lei ordinária não alcança. A avaliação semestral por equipe multiprofissional, prevista no inciso IX do mesmo parágrafo, monitora o progresso individual, mas não constitui participação em ambiente educacional inclusivo, que é o objeto do comando convencional.

4.2. Pré-escola: a admissão domiciliar de etapa normativamente definida como não doméstica. O PL admite a educação domiciliar também na educação pré-escolar, como evidenciam o inciso I do § 3º do art. 24 da LDB alterada (avaliação anual qualitativa cumulativa *na educação pré-escolar*) e a ressalva aposta ao inciso IV do art. 31 (controle de frequência na pré-escola, *ressalvado o disposto no § 3º do art. 23*). A educação infantil, porém, é normativamente definida, desde 2009 e com reafirmação literal em 2024, como oferecida em creches e pré-escolas que *se caracterizam como espaços institucionais não domésticos* (Resolução CNE/CEB nº 5/2009, art. 5º; Resolução CNE/CEB nº 1/2024, art. 2º, inciso I). Não se trata, pois, de mera insuficiência regulatória, há contradição direta entre a admissão domiciliar da pré-escola e o conceito normativo vigente da etapa. Essa definição, por sua vez, tem raiz constitucional mediada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que estendeu a obrigatoriedade educacional à pré-escola e, com ela, o dever de zelo *pela frequência à escola* de que trata o art. 208, § 3º, da Constituição. Foram esses os dispositivos sobre os quais o Parecer CNE/CEB nº 34/2000 assentou o entendimento consolidado deste Colegiado.

4.3. Convivência: de eixo estruturante do processo educativo a dever declaratório dos responsáveis. O PL trata a convivência comunitária como obrigação dos pais ou responsáveis (inciso XI do § 3º do art. 23), complementada por encontros semestrais entre famílias optantes (inciso XIII). No quadro normativo ora vigente, porém, a convivência não é acessório verificável por declaração, ela é fundamento da educação básica (*vivência e convivência em ambiente educativo*, na dicção da Resolução CNE/CEB nº 4/2010, art. 1º), eixo norteador das práticas pedagógicas (*as interações e a brincadeira*, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 5/2009, art. 9º) e componente da própria jornada escolar, com intencionalidade pedagógica (Resolução CNE/CEB nº 7/2025, art. 4º, § 1º). E a matriz que os sustenta é o art. 227, caput, da Constituição, que inscreve a *convivência familiar e comunitária* entre os direitos assegurados com absoluta prioridade, desdobrado nos arts. 4º e 19 do ECA. O Parecer CNE/CEB nº 34/2000 já o havia dito

nos termos mais diretos: o convívio para além do círculo familiar é componente indispensável a todo processo educacional. O PL trata como obrigação externa dos responsáveis, verificável por declaração, aquilo que o quadro consolidado estrutura como dimensão pedagogicamente organizada do próprio direito à educação.

4.4. Proteção integral: a supressão fática dos gatilhos protetivos sem instituição de mecanismo equivalente. A função protetiva da instituição educacional é comando vigente (Resolução CNE/CEB nº 5/2009, art. 8º, § 1º, X), com raiz no art. 227 da Constituição e operacionalização no art. 56 do ECA, cujas hipóteses de comunicação obrigatória, enumeradas na seção 3.3, pressupõem, em parte relevante, a matrícula, o acompanhamento escolar e a capacidade institucional de observação continuada. O acréscimo promovido pela Lei nº 15.240/2025, relativo à negligência, ao abuso e ao abandono, reforça esse pressuposto, porquanto sua incidência depende justamente da observação cotidiana de sinais pela instituição. O PL prevê fiscalização pelo Conselho Tutelar (inciso X do § 3º do art. 23), mas altera, do ECA, em seu texto, apenas o art. 129, inciso V; deixa intacto o art. 56, cujos pressupostos de incidência perdem eficácia prática para o estudante em educação domiciliar. Cria-se, assim, problema objetivo de integração normativa, pois o mecanismo protetivo da lei vigente perde seu objeto para um universo de crianças e adolescentes, sem que o PL institua mecanismo funcionalmente equivalente, tais como protocolos de observação, visitas periódicas ou integração estruturada com os serviços de saúde e de assistência social. Não se presume, com isso, incapacidade das famílias, constata-se apenas que a intenção do legislador constitucional fora a de conceber o sistema de proteção integral do art. 227 precisamente para as situações excepcionais em que a violação ocorre no próprio ambiente doméstico, algo sobre o qual o PL nº 1338/22 não diz como o Estado as alcançaria.

4.5. Base Nacional Comum Curricular: a norma invocada em contradição com o que ela estabelece. O texto do PL exige o cumprimento dos *conteúdos curriculares* referentes ao ano escolar do estudante, *de acordo com a Base Nacional Comum Curricular* (inciso IV do § 3º do art. 23), e estrutura a certificação da aprendizagem sobre avaliação anual *baseada nos conteúdos curriculares* (art. 24, § 3º, inciso II). A BNCC, contudo, não se define apenas como rol de conteúdos, ela se define também como expressão de direitos e objetivos de aprendizagem na forma de competências, que mobilizam práticas cognitivas e *socioemocionais*, atitudes e valores (Resolução CNE/CP nº 2/2017, art. 3º), entre as quais a de exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação (art. 4º, competência 9). O PL invoca a BNCC, mas restringe sua operacionalização aos conteúdos curriculares, recorte que corresponde a apenas um dos componentes daquilo que a própria norma invocada define como seu objeto. Dimensões relacionais normatizadas não são aferíveis, de modo verificável, por relatórios trimestrais e por prova anual de conteúdos; e a finalidade que elas concretizam – o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania – é texto do art. 205 da Constituição.

4.6. Formação integral: a finalidade declarada sem instrumento explicitado para aferi-la. O PL impõe a realização de atividades pedagógicas que promovam *a formação integral do estudante* e contemplem seu desenvolvimento intelectual, emocional, físico, social e cultural (inciso V do § 3º do art. 23). O padrão consolidado do que seja desenvolvimento integral é, contudo, multidimensional (Resolução CNE/CEB nº 7/2025, art. 2º; Resolução CNE/CEB nº 2/2024) e inclui a socialização e a convivência como componentes da jornada educativa. O instrumento de certificação que o PL institui, a avaliação anual baseada nos conteúdos curriculares, referida no item anterior, não explicita como seriam aferidas, de modo verificável, as dimensões que o próprio texto declara promover. Há, portanto, descompasso entre a finalidade enunciada no inciso V, que é a do art. 205 da Constituição, e os instrumentos explicitados para verificá-la.

4.7. Educação das relações étnico-raciais: a subtração do ambiente plural em que a diversidade se educa. Ao admitir a oferta exclusivamente domiciliar, o PL retira o estudante do ambiente institucional heterogêneo que a Resolução CNE/CP nº 1/2004 pressupõe como lugar próprio da educação das relações étnico-raciais, obrigatória a todas as instituições de ensino (art. 1º). A meta de formar o educando para a *sociedade multicultural e pluriétnica* (art. 2º) não se realiza pela transmissão de conteúdos no espaço familiar, ela depende do convívio cotidiano com a diferença, que o desenho domiciliar não assegura. Não se presume, com isso, disposição discriminatória na família, constata-se apenas que o instrumento pedagógico eleito pela norma – no caso, a experiência da pluralidade no ambiente escolar – é justamente o que a oferta domiciliar suprime.

4.8. Docência: a instrução por responsável não habilitado, à margem do estatuto profissional do magistério. O PL admite que a educação domiciliar seja ministrada pelos pais ou responsáveis, aos quais exige a simples comprovação de escolaridade (inciso I do § 3º que acrescenta ao art. 23 da LDB), reservando ao docente tutor posição de mero acompanhamento. O quadro consolidado, contudo, define a docência como *ação profissional fundada em conhecimentos e conceitos próprios* (Resolução CNE/CP nº 4/2024, art. 2º, § 2º) e reserva o exercício do magistério a quem detenha a formação mínima exigida pelos arts. 61 a 67 da Lei de Diretrizes e Bases. O PL, todavia, não altera esses dispositivos, de modo que mantém intacto o estatuto legal da docência e, a um só tempo, autoriza que a instrução cotidiana seja conduzida à sua margem. A antinomia daí resultante recairia sobre este Conselho, na qualidade de futuro regulamentador, ao qual caberia harmonizar a exigência legal de habilitação docente com um modelo que dela prescinde.

5. Do regime de colaboração

Registre-se, por fim, em plano diverso do cotejo precedente, que o PL institui conjunto expressivo de obrigações para os sistemas de ensino e para as instituições credenciadas. Entre elas estão o cadastro e sua atualização anual, a designação de docentes tutores, a análise de relatórios trimestrais, as avaliações anuais, o acompanhamento semestral por equipes multiprofissionais, a promoção de encontros entre famílias e o acompanhamento pelo órgão competente do sistema. O texto, contudo, não disciplina meios, fontes de financiamento ou repartição de responsabilidades entre os entes federados. Diversamente das colisões enumeradas na seção anterior, não se trata aqui de contradição com conteúdo consolidado, mas de lacuna quanto às condições de implementação, aspecto que o regime de colaboração do art. 211 da Constituição Federal impõe ao debate legislativo equacionar.

III – CONCLUSÃO

O entendimento deste Conselho Nacional de Educação sobre a matéria objeto da consulta é consolidado e específico. O Parecer CNE/CEB nº 34/2000, homologado, assentou que a educação exclusivamente domiciliar não encontra amparo no direito vigente, que o convívio para além do círculo familiar é componente indispensável do processo educacional e que a admissão do instituto da educação domiciliar depende do legislador, segundo normas reguladoras específicas. As diretrizes nacionais editadas desde então consolidaram os conceitos estruturantes com os quais essas normas reguladoras haverão de dialogar. Tais conceitos não são criação regulamentar deste Colegiado, mas consolidação de preceitos da Constituição Federal, de convenção internacional com status constitucional e de leis federais.

O cotejo técnico demonstra que a redação atual do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, colide com esses conceitos em oito pontos determinados: 1. atribui ao atendimento educacional especializado – que o sistema educacional inclusivo, de matriz convencional-constitucional, define como complementar e não substitutivo – a posição de única instância institucional cotidiana do estudante com deficiência; 2. admite modalidade domiciliar de etapa normativamente definida como oferta em espaço institucional não doméstico, qual seja a educação infantil; 3. desloca para obrigação declaratória dos responsáveis a convivência que o quadro consolidado estrutura como dimensão pedagogicamente organizada do direito à educação; 4. esvazia, no plano prático, os pressupostos de incidência do art. 56 do ECA, sem instituir mecanismo funcionalmente equivalente; 5. restringe a operacionalização da Base Nacional Comum Curricular a recorte que não esgota seu objeto normativo; 6. declara a formação integral sem explicitar instrumentos suficientes para aferi-la; 7. retira o estudante do convívio institucional plural em que se realizam a educação das relações étnico-raciais e a formação para a convivência democrática, obrigatórias a todas as instituições de ensino; e 8. admite que a instrução cotidiana seja conduzida por responsáveis cuja habilitação se satisfaz com a mera comprovação de escolaridade, em tensão com o estatuto profissional da docência, que o PL não altera. A eventual aprovação do PL importaria a este Conselho a revisão formal das diretrizes vigentes, sem eliminar, contudo, os preceitos constitucionais e convencionais que elas concretizam, ao que as colisões apontadas converter-se-iam, assim, em conflitos operacionais cuja solução seria transferida, sem equacionamento, ao órgão regulamentador, que é este próprio Conselho, por expressa disposição do PL.

IV – DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fundamento na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e no art. 24, § 4º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação:

I – respondo à consulta no sentido de que o entendimento consolidado deste Conselho Nacional de Educação sobre a educação domiciliar é o fixado no Parecer CNE/CEB nº 34/2000, homologado, e nos conceitos estruturantes das diretrizes nacionais vigentes sistematizados nesta manifestação, os quais explicitam o conteúdo de preceitos da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da legislação educacional e de proteção à infância;

II – registro, a título de cotejo técnico-educacional e sem juízo de conveniência legislativa ou de constitucionalidade, que a redação atual do Projeto de Lei nº 1.338, de 2022, colide com os conceitos consolidados nos oito pontos enumerados na fundamentação, cabendo ao debate legislativo equacioná-los, uma vez que a eventual aprovação do PL importaria a revisão formal das diretrizes vigentes, mas sem eliminar os parâmetros constitucionais e convencionais que elas mesmas concretizam;

III – observo que o próprio PL, no § 4º que acrescenta ao art. 23 da Lei nº 9.394, de 1996, comete a este Conselho a edição das diretrizes nacionais destinadas a viabilizar o instituto em comento, circunstância que reforça a pertinência do presente registro prévio e da colaboração técnica deste Colegiado com o Poder Legislativo;

IV – coloco o Conselho Nacional de Educação à disposição da Comissão de Educação do Senado Federal para debater o conteúdo do PL, mediante participação em audiências públicas, reuniões técnicas e outras iniciativas que aquela Comissão repute oportunas.

Nestes termos, responde-se às entidades consulentes e encaminhe-se cópia à Comissão de Educação do Senado Federal.

ANTONIO CESAR RUSSI CALLEGARI

Presidente do Conselho Nacional de Educação



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Cesar Russi Callegari, Conselheiro(a)**, em 08/07/2026, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7017403** e o código CRC **D0536924**.