



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062211-56.2020.8.16.0000, Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça.

Requerente: Deputado Estadual José Rodrigues Lemos.

Interessado(s): Município de Cascavel, Câmara de Vereadores respectiva e Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED).

Relatora: Des^a Maria José de Toledo Marcondes Teixeira.

Colendo Órgão Especial,

Excelentíssima Senhora Desembargadora-Relatora,

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.160, DE 25 DE SETEMBRO DE 2020, DE CASCAVEL, PARANÁ. ADMISSÃO DA MODALIDADE DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO ÂMBITO DA MUNICIPALIDADE. **PRELIMINAR.** DESCABIMENTO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL COMO PARÂMETRO DE CONTROLE ESTADUAL DE CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. **MÉRITO.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INCOMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, XXIV; CE, ARTS. 15 E 17, I E II). NORMAÇÃO MUNICIPAL. DESBORDAMENTO DO INTERESSE LOCAL. DISPOSIÇÃO DE MATÉRIA NÃO DISCIPLINADA PELA NORMA GERAL NACIONAL. TEMA QUE REIVINDICA TRATAMENTO COESO E UNIFORME EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL. QUESTÃO JÁ DECIDIDA PELO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA (STF, RE 888.815-RG, REL. ROBERTO BARROSO, REL. P/ ACÓRDÃO ALEXANDRE DE MORAES, J. 12/09/2018). **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

I. RELATÓRIO:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Deputado Estadual José Rodrigues Lemos em face da Lei Municipal nº 7.160, de 25 de setembro de 2020, de Cascavel, Paraná, de autoria parlamentar que dispõe sobre as diretrizes da educação domiciliar (*homeschooling*) no âmbito do sistema municipal de ensino de Cascavel. Sugere-se, em resumo, que a legislação padece





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

de vício de inconstitucionalidade formal e material. A inconstitucionalidade formal restaria caracterizada na medida em que a investida parlamentar usurpou, a um só tempo, a competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais do sistema de educação e diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), bem como a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Municipal para tratar da criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública (CE, art. 66, IV). A inconstitucionalidade material, pelo que se retira após a indicação de normas de índole infraconstitucional e internacional, i.e. Lei Federal nº 8.069/1990; Lei Federal nº 9.394/1996; Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, promulgado pelo Decreto nº 591/1992; Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990; também restaria evidenciada, tendo em vista que a normatização municipal guerreada afronta o princípio da prioridade absoluta das crianças e adolescentes previsto no artigo 227 da Constituição Federal (CF), visto que desonera a família de matricular a criança em instituição de ensino e delega ao Poder Público o acompanhamento do desenvolvimento dos estudantes, em manifesta contrariedade à decisão proferida pelo e. Supremo Tribunal Federal nos autos do RE nº 888.815, com repercussão geral reconhecida, na qual a Suprema Corte fixou a tese de que “não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”, além de violar a norma contida no artigo 206 da Carta Magna. Pede-se a concessão de medida acauteladora, de forma monocrática pela ilustre Relatoria e *ad referendum* do c. Órgão Especial, para suspender a eficácia do diploma normativo objurgado, e pugna-se, ao final, pela respectiva declaração de inconstitucionalidade (mov. 1.1). Com a inicial, foram aportados documentos (movs. 1.2-1.20).

Distribuída a *actio*, a i. Relatoria determinou a intimação do autor para, em emenda à inicial, indicar especificamente as normas da Constituição Estadual supostamente violadas, assim como expor os fundamentos jurídicos em relação a cada uma das impugnações e, também, juntar cópia integral do processo legislativo que deu origem à norma questionada (mov. 9.1).

O demandante, então, compareceu aos autos, para o fim de promover a emenda da petição inicial, indicando, para tanto, o *link* de acesso ao processo legislativo que originou a lei impugnada, bem como apontando como parâmetro de controle os artigos 177, 178 e 179, da Constituição do





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

Estado do Paraná (CE), ocasião em que reiterou o pleito de concessão da medida cautelar postulada (mov. 12.1). Foram juntados documentos (movs. 12.2-12.7).

Conclusos os autos, a i. Desembargadora-Relatora determinou novamente a emenda da peça vestibular, ordenando ao autor o dever de expor os fundamentos jurídicos de seu pedido, além de juntar cópia integral do processo legislativo que deu origem à normatização atacada (mov. 14.1).

A Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED), por sua vez, requereu a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae* (mov. 16.1). Foram anexados documentos (movs. 16.2-16.4).

Ato contínuo, o requerente promoveu a emenda da exordial, afirmando, em síntese, que: (i) a competência para legislar sobre educação é concorrente (CF, art. 24, X) e que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), matéria disciplinada pela legislação federal pertinente (i.e. Lei Federal nº 8.069/1990, arts. 53, V; 54, I, IV, VII, §§ 1º e 2º; 55; Lei Federal nº 9.394/1998, arts. 4º, I, IX, X; 5º, §§ 2º, 3º e 4º; 8º, §§ 1º e 2º, 9º, I; 10, I e VI; 11, I e V; e 18, I, II e III); (ii) a lei vergastada está eivada de inconstitucionalidade formal, pois afronta o artigo 66, inciso IV, da CE e os artigos 28, inciso XI, alínea “a” e 44, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal de Cascavel, bem como de inconstitucionalidade material, vez que viola os artigos 12, inciso V; 17, inciso VI; 165; 177; 178; 179; 184 e 186, da CE, tal qual os artigos 19, inciso V; 20, inciso V e 28, inciso XI, alínea “a”, da Lei Orgânica Municipal. Por esses motivos, reiterou os pedidos iniciais, requerendo a concessão da medida cautelar postulada e, ao final, a procedência da pretensão autoral, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.160/2020, de Cascavel (mov. 25.1). Foram acostados documentos (movs. 25.2-25.21).

Na sequência, a i. Relatoria, não obstante tenha verificado inexistir naquele momento a excepcional urgência para o deferimento da liminar pleiteada, atribuiu ao feito o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, oportunidade em que admitiu a Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) na condição de *amicus curiae* e oportunizou a ouvida do Prefeito de Cascavel, da Câmara de Vereadores respectiva, da Procuradoria-Geral do Estado e desta Procuradoria-Geral de Justiça (mov. 27.1).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

A Câmara Municipal de Cascavel prestou suas informações, argumentando que a normatização questionada não padece de vício de inconstitucionalidade formal nem material, eis que trata de matéria de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da CF e do artigo 17, inciso I, da CE, sobre o qual não pode haver atuação legislativa de qualquer outro ente da Federação, de modo que, diante da inexistência de proibição da modalidade de educação domiciliar pela União e pelo Estado do Paraná, o Município detém competência para legislar sobre o assunto, estando a legislação em consonância com os princípios constitucionais do pluralismo político, da liberdade educacional e da autonomia familiar, razão pela qual postulou seja julgada improcedente a pretensão exordial (mov. 38.1).

A Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) também se manifestou pela constitucionalidade da lei cascavelense, sustentando que: (i) a competência para legislar sobre educação domiciliar (e não diretrizes e bases da educação, consoante previsto no art. 22, XXIV) é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (CF, art. 24, IX), porém, em razão da ausência de lei federal ou estadual que regulamente o ensino domiciliar, abre-se a possibilidade de atuação legislativa por parte dos Municípios (CF, art. 30, I e II); (ii) o vácuo legislativo sobre o tema em discussão permite que pais que eduquem seus filhos segundo um método responsável e razoável sejam perseguidos, inviabiliza que os Municípios criem ou reconheçam a realização de exames periódicos, o que acaba por tornar menos eficaz o acompanhamento do desempenho desses alunos e, ainda, impede a comunicação dos pais e responsáveis aos órgãos oficiais quanto à adoção dessa modalidade educativa; (iii) a lei municipal cuida de tema relacionado à educação e não às diretrizes e bases da educação nacional, visto que dispõe acerca de questões como matrícula e avaliação dos estudantes submetidos a essa modalidade de ensino. Ao final, requereu a improcedência dos pedidos iniciais (mov. 43.1).

A Procuradoria-Geral do Estado exerceu a curadoria formal do ato impugnado, aduzindo que inexistente qualquer vício formal ou material que sustente a inconstitucionalidade da lei (mov. 44.1).

O Município de Cascavel, por seu turno, apesar de devidamente intimado (movs. 33.1-33.2), deixou transcorrer o prazo para a apresentação de manifestação (mov. 40.0).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

II. FUNDAMENTAÇÃO:

II.1. Preliminar: extinção parcial do processo sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual.

No processo objetivo, para além dos pressupostos de validade positivados no artigo 3º da Lei nº 9.868/1999, faz-se necessária a presença das condições da ação (legitimidade e interesse); e, *in casu*, infere-se, dès logo, a ausência de interesse no provimento jurisdicional (vertente adequação)¹ em relação à sugerida (mov. 25.1, fl. 12) ofensa à Lei Orgânica Municipal (arts. 19, V; 20, V; 28, XI, “a”; 44, § 2º, IV), por desbordamento dos limites cognitivos próprios ao controle abstrato estadual, hipótese de extinção parcial do processo sem resolução do mérito (CPC, arts. 17 e 485, inc. VI). Isso porque, é cediço, o parâmetro, na espécie, é essencialmente a Constituição Estadual (CF, art. 125, §2º; CE, art. 111, *caput*; e 101, inc. VII, letra “f”)².

II.2. Mérito: caso é de procedência do pedido.

O equacionamento da controvérsia cinge-se à (in)constitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 7.160, de 25 de setembro de 2020, de Cascavel, Paraná, que dispõe sobre as diretrizes

¹ A respeito: “A condição da ação consistente no interesse processual (ou interesse de agir) compõe-se de dois aspectos, ligados entre si, que se podem traduzir no binômio necessidade-utilidade, embora haja setores na doutrina que preferam traduzir esse binômio por necessidade-adequação ou mesmo aludir ao trinômio necessidade-utilidade-adequação. Configura-se o interesse com a necessidade de proteção jurisdicional e a utilidade e adequação das providências pleiteadas para suprir tal necessidade. [...]. A adequação do pedido abrange ainda a viabilidade jurídica da providência processual pleiteada. Ou seja, o interesse de agir abarca a questão da possibilidade jurídica do pedido (eis por que o CPC/2015 deixou de aludir a tal hipótese como sendo uma autônoma condição da ação). Há impossibilidade jurídica – e, portanto, há inadequação da pretensão, acarretadora de falta de interesse de agir – quando o instrumento processual adotado pelo autor é direta ou indiretamente proibido pelo ordenamento.” (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil**. Teoria Geral do Processo. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 219-220).

² Precedente(s): STF, Rcl 6344-ED/RS, Primeira Turma, Unânime, Rel. Roberto Barroso, j. 30.06.2017; STF, ARE 903509-AgR/ES, Primeira Turma, Unânime, Rel.^a Rosa Weber, j. 25.08.2017; STF, Rcl 14915- AgR/PI, Primeira Turma, Unânime, Rel. Luiz Fux, j. 29.03.2016; STF, RE 656160-AgR/SP, Segunda Turma, Unânime, Rel.^a Cármen Lúcia, j. 25.02.2013; TJ/PR, ADI 1698001-9, Órgão Especial, Unânime, Rel. Prestes Mattar, j. 20.11.2017; TJ/PR, ADI 1507213-6, Órgão Especial, Unânime, Rel. Jorge Wagih Massad, j. 20.11.2017; TJ/PR, ADI 1473092-0, Órgão Especial, Unânime, Rel. José Augusto Gomes Aniceto, j. 18.04.2016; TJ/PR, ADI 1223203-4, Órgão Especial, Unânime, Rel. D’Artagnan Serpa Sá, j. 05.10.2015. Doutrina: MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 750-751.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

da educação domiciliar (*homeschooling*) no âmbito do sistema municipal de ensino de Cascavel. Eis o teor do diploma normativo impugnado³:

Lei Municipal nº 7.160/2020: “Art. 1º Fica admitida a modalidade da educação domiciliar no sistema Municipal de Ensino de Cascavel. Art. 2º A educação domiciliar é uma modalidade de ensino solidária em que a família assume a responsabilidade pelo desenvolvimento pedagógico do educando, estando satisfeita a exigência de matrícula pela diligência descrita no art. 4º desta Lei. Art. 3º Os pais ou responsáveis legais têm prioridade de direito na escolha do tipo de instrução que será ministrada a seus filhos. §1º É plena a liberdade de opção dos pais ou dos responsáveis legais entre a educação escolar e a educação domiciliar, nos termos do disposto nesta Lei. §2º É dever dos pais ou dos responsáveis legais que optarem pela educação domiciliar assegurar a convivência familiar e comunitária, nos termos do disposto no caput do art. 227 da Constituição e no caput do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 4º A matrícula na educação domiciliar é opção exclusiva dos pais ou representantes legais do estudante, e será efetuada, formalmente, por meio de registro em plataforma virtual de instituição credenciada e autorizada pelo Poder Público, mediante a emissão de Certificado de Educação Domiciliar (CED). §1º O Certificado de Educação Domiciliar (CED) a que se refere o caput deste artigo servirá como instrumento de comprovação de matrícula e regularidade educacional para todos os fins de direito. §2º A opção pela educação domiciliar poderá ser realizada e renunciada a qualquer tempo, a critério exclusivo dos pais ou responsáveis. §3º A avaliação dos alunos deverá ser feita por meio da plataforma virtual de que trata o caput, a qual será habilitada ao acompanhamento do desempenho do aluno on-line e gerida pela instituição credenciada e autorizada junto ao Poder Público. §4º O registro na plataforma virtual de que trata o caput será renovado anualmente pelos pais ou pelos responsáveis legais, com a inclusão do plano pedagógico individual correspondente ao novo ano letivo e dos demais documentos que forem necessários. Art. 5º Fica assegurada a isonomia de direitos entre os estudantes em educação escolar e os estudantes em educação domiciliar. §1º A isonomia estende-se aos pais ou aos responsáveis legais dos estudantes em educação domiciliar, no que couber. §2º Fica assegurada aos estudantes em educação domiciliar a participação em concursos, competições, avaliações nacionais instituídas pelo Ministério da Educação, avaliações internacionais, eventos pedagógicos, esportivos e culturais, incluídos aqueles em que for exigida a comprovação de matrícula na educação escolar como requisito para a participação. §3º Fica assegurado aos estudantes registrados [sic] na modalidade educacional prevista nesta Lei o direito à meia entrada em transporte público, salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento e todos os demais direitos garantidos aos alunos regularmente matriculados no sistema municipal de ensino. Art. 6º Os estudantes domiciliares têm o direito de obter as certificações de conclusão dos ciclos de aprendizagem da educação básica. §1º As avaliações ocorrerão ao fim de cada ciclo de aprendizagem. §2º O município poderá se valer do resultado de exames nacionais ou estaduais promovidos ao final de cada ciclo de aprendizagem. §3º O desempenho satisfatório garante ao estudante domiciliar a certificação do respectivo ciclo de aprendizagem ao qual foi submetido em avaliação; em caso de desempenho insatisfatório, a certificação não será concedida. Art. 7º O Poder Executivo regulamentará no que couber, o disposto nesta Lei. Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

³ A íntegra está acostada no mov. 1.6.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

A matéria relacionada ao ensino domiciliar, de extrema importância, é tão sensível quanto polêmica, dividindo opiniões pessoais e profissionais, de indivíduos e grupos de interessados, em várias frentes, todas com argumentos cientificamente informados e legítimos.

Cumprido, então, de partida, anotar que o pronunciamento da Procuradoria-Geral de Justiça nesta sede, passando ao largo do debate a respeito da adequação, ou não, do instituto do homeschooling, circunscrever-se-á à averiguação da compatibilidade da Lei Municipal nº 7.160/2020 com a Constituição do Estado do Paraná.

Portanto, ao ensejo do controle objetivo de constitucionalidade, sob uma primeira perspectiva formal, reclama-se apurar se o Município detém competência para legislar a respeito. A resposta, antecipa-se, é indubitavelmente negativa.

Como é sabido, competete à União, de modo privativo, dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional⁴ (CF, art. 22, XXIV), ou seja, tudo o que, por fundamento constitucional ou supralegal, deva ter tratamento uniforme e coeso em todo o território nacional. Competete à União, ainda, de modo concorrente com os Estados, estabelecer normas gerais sobre educação (CF, art. 24, IX).

Esse esquema de repartição não oferece dúvida, ficando patente que aos Municípios resta uma faixa deveras estreita para o exercício da competência legislativa sobre educação. **Primeiro: ao Município é absolutamente vedado legislar em matéria de diretrizes e bases da educação**, nem mesmo concorrente ou suplementarmente⁵; não há coabitação normativa no ponto. **Segundo:**

⁴ Diretriz “é a linha que mostra o caminho, define objetivos e tendências e significa direção, orientação”; “é a qualidade do que dirige, que orienta, ou seja, conjunto de instruções, indicações e regras gerais que conduzem as ações em uma determinada área”. Bases são “os alicerces que servem de apoio a uma estrutura ou de sustentáculo a uma construção. As bases indicam a disposição das partes e mantêm a coesão de toda a estruturação”. (MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito educacional e educação no século XXI**: com comentários à nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Unesco, 1997, p. 91).

⁵ Sobre o tema: “Assim, há plausibilidade na alegação de violação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, quer porque os Municípios não detêm competência legislativa, nem mesmo concorrente, para dispor sobre *diretrizes do sistema educacional* (CF/88, art. 22, XXIV), quer porque, ainda que se admitisse sua competência para suplementar as normas gerais da União na matéria, a lei





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

embora, em tese, seja facultado ao Município suplementar normas federais e estaduais, desde que na perspectiva da predominância das especificidades e interesses locais (CF, art. 30, I, II), ocorre que, na temática da educação, muito pouco lhe foi especificamente reservado, quase tão somente para dispor sobre a estrutura de seus próprios órgãos e carreiras, para elaborar Plano Municipal de Educação⁶ e para organizar seus respectivos sistemas de ensino⁷. Terceiro: em todo e qualquer caso, e sempre, a legislação municipal haverá que se conformar com a normação geral preexistente, in casu, a Constituição Federal, as diretrizes e bases, políticas e planos da educação nacional.

Essas regras de distribuição da competência legislativa, conquanto não tenham sido literalmente inseridas no texto da Constituição do Estado do Paraná, servem de parâmetro para o controle abstrato de constitucionalidade estadual, porquanto constituem normas de conteúdo de absorção compulsória pelos entes federativos⁸.

municipal jamais poderia conflitar com essas últimas (CF/88, art. 30, II).” (STF, ADPF nº 600/PR, decisão monocrática, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 12/12/2019).

⁶ Lei Federal nº 13005/2014: “Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE**, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.[...] §1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:[...] IV- promovam a **articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais**. [...]” (destacado).

⁷ Lei Federal nº 9.394/96: “Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, **integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados**; [...] III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; [...]” Art. 8º [...] §1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. §2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização **nos termos desta Lei**.” (destacado)

⁸ Sobre o tema: “Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja ‘de reprodução obrigatória’ pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local. [...] 6. No caso dos autos, a norma federal invocada foi o art. 22, I, da Carta da República, que atribui à União a competência privativa para legislar, entre outras matérias, sobre direito do trabalho. O caráter privativo dessa atribuição federal significa que está *prima facie* excluída das esferas estaduais, distrital e municipal a disciplina das relações de trabalho. Em outras palavras, o dispositivo acima interfere diretamente na ordem jurídica dos Municípios, configurando, portanto, norma de reprodução obrigatória. Naturalmente, seria possível discutir se está correta, ou não, a interpretação que lhe foi conferida na origem – o que, como indicam os precedentes citados, seria viável em sede de recurso extraordinário. No entanto, isso não infirma o fato de que, ao aplicar norma de reprodução obrigatória, o Tribunal de Justiça não invadiu competência desta Corte” (STF, Rcl nº 17954/PR, decisão monocrática, Rel. Roberto Barroso, j. 09/09/2014, destacado). No mesmo sentido: STF, Rcl 14851/RJ, decisão monocrática, Rel. Marco Aurélio, j.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

De qualquer sorte, o artigo 17, incisos I e II, da Constituição do Estado do Paraná, que confere competência legislativa aos Municípios “sobre assuntos de interesse local” e “no que couber”, também se apresenta como parâmetro direto de aferição da constitucionalidade *in casu*.

Insiste-se, destacando, na linha da sedimentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: o Município não detém competência para legislar sobre educação, senão em caráter suplementar, apenas no que couber e exclusivamente atento às peculiaridades ou à predominância do interesse local. Confira-se, a título exemplificativo, por todos:

“Direito à educação. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei municipal que veda o ensino sobre gênero e orientação sexual, bem como a utilização desses termos nas escolas. Procedência do pedido. 1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV), bem como à competência deste mesmo ente para estabelecer normas gerais em matéria de educação (CF/88, art. 24, IX). Inobservância dos limites da competência normativa suplementar municipal (CF/88, art. 30, II).” E do voto condutor do acórdão: “[...] 9. Desse modo, sequer seria possível defender que a Lei municipal 3.468/2015 decorre apenas do exercício da competência normativa suplementar por parte do Município de Paranaguá (CF/88, art. 30, II). Ainda que se viesse a admitir a possibilidade do exercício de competência suplementar na matéria, seu exercício jamais poderia ensejar a produção de norma antagônica às diretrizes constantes da Lei 9.394/1996. 10. Assim, entendo que houve violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, quer porque os Municípios não detêm competência legislativa – nem mesmo concorrente – para dispor sobre diretrizes do sistema educacional (CF/88, art. 22, XXIV), quer porque, ainda que se admitisse sua competência para suplementar as normas gerais da União na matéria, a lei municipal jamais poderia conflitar com essas últimas (CF/88, art. 30, II).” (STF, ADPF 461, Tribunal Pleno, Rel. Roberto Barroso, j. 24/08/2020, destacado)

“Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), de modo que os Municípios não têm competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício da atividade docente. [...] Inconstitucionalidade formal.” E do voto condutor do acórdão: “Em complemento, a Constituição também conferiu primazia à União ao imputar-lhe a competência para estabelecer normas gerais sobre educação e ensino, reservando aos Estados e ao Distrito Federal um espaço de competência suplementar, consistente no ‘poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas’ (JOSÉ AFONSO DA SILVA, Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 481), e, aos Municípios, apenas a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, e em conformidade com seu interesse local. [...] Dessa forma, a repartição de competências desenhadas no texto constitucional – ‘exigência da estrutura federal, para assegurar o convívio de ordenamentos que compõem o Estado Federal’, no dizer de RAUL MACHADO HORTA (Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 309) – expressamente comina à União

04/03/2015; STF, Rcl 15826-AgR/MG, Primeira Turma, unânime, Rel. Luiz Fux j. 12/05/2015; STF, Rcl 5690-AgR/RS, Segunda Turma, unânime, Rel. Celso de Mello, j. 24/02/2015.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

a edição de legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), além de relacional a educação e o ensino como temas de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, IX, CF). Nesse sentido: ADI-MC-Ref. 5.341, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 28/3/2016; ADI 4060, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 30/4/2015; ADI 3098, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 10/3/2006; ADI 1399, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 11/6/2004. [...] Nesse contexto, os Municípios não dispõem de competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente. [...] Dessa forma, além de disciplinar matéria que, em razão da necessidade de tratamento uniforme em todo o País, é de competência privativa da União (art. 22, XXIV, da CF), a Lei 1.516/2015 do Município de Novo Gama/GO excedeu do raio de competência suplementar reconhecida aos Municípios ao contrariar o sentido expresso nas diretrizes e bases da educação nacional estatuídos pela União (art. 30, II, da CF). Reconheço, portanto, a inconstitucionalidade formal da lei impugnada.” (STF, ADPF 457, Tribunal Pleno, Rel. Alexandre de Moraes, j. 27/04/2020, destacado)

Pois bem. No exercício dessa competência legislativa constitucionalmente assegurada, a União editou a Lei nº 9.394/1996, mediante a qual foram fixadas as diretrizes e bases da educação nacional, entre as quais destaca-se, *in verbis*:

“Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. §1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. [...] **Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica** a partir dos 4 (quatro) anos de idade. [...] Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino; VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Veja-se que a lei de diretrizes e bases da educação nacional prevê a organização em níveis, duração, o currículo obrigatório e outras regras comuns da educação básica na escola, ditando normas sobre a educação profissional e tecnológica, superior, especial, de indígenas, à distância e continuada, e remete a regulação do ensino militar à lei específica.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

Demais de ser expressa (art. 6º) no que toca à **escolarização como – única – forma possível de prestação do direito à educação básica**⁹, a lei nacional de diretrizes da educação omite-se quanto ao reconhecimento do direito ao ensino domiciliar, em qualquer de suas modalidades. O silêncio é eloquente; não se trata de uma não-decisão, mas de deliberada omissão, consonante, ademais, com o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente:

“Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.” (destacado)

Objetivamente: a derrogação das mencionadas leis federais e a admissão do *homeschooling* como diretriz da educação básica em nível nacional competem, privativamente, à União.

Em acréscimo, é bastante elucidativo o acórdão do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 888.815, julgado na sistemática da repercussão geral, no qual foi fixada a seguinte tese (Tema 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”, assim ementado:

“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**

⁹ Ao menos enquanto não normatizado em contrário, **pela União**.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

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.’ (STF, RE 888815 RG, Tribunal Pleno, Rel. Roberto Barroso, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, j. 12/09/2018).

No ponto, cabe o destaque para lapidar ponderação feita pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, Relator para o Acórdão, o qual, ao inaugurar a divergência, consignou, nesse tanto, que:

“[...] Por fim, a terceira questão é a que me parece mais sensível, sendo o ponto central do presente recurso. A espécie utilitarista da educação domiciliar não é vedada pela Constituição Federal, porém não configura direito público subjetivo do aluno ou de seus pais, uma vez que inexistente sua previsão constitucional expressa, tampouco é autoaplicável. **O ensino domiciliar somente existirá se houver criação e regulamentação pelo Congresso Nacional**, por meio de lei federal. A criação dessa modalidade de ensino não é uma obrigação congressual, mas sim uma opção válida constitucionalmente na citada modalidade utilitarista e desde que siga todos os princípios e preceitos que a Constituição estabelece de forma obrigatória para o ensino público ou para o ensino privado.

É possível, portanto, ao Congresso Nacional – assim como estabelece quem pode e como pode ser fornecido o ensino privado e o ensino comunitário – criar e disciplinar o ensino domiciliar, seguindo os princípios e preceitos da Constituição, inclusive o dever de solidariedade Família/Estado, por meio de prévia regulamentação, que estabeleça mecanismos de supervisão, avaliação e fiscalização, e que respeite os mandamentos constitucionais, inclusive a norma direta do art. 208, § 3º (grifos acrescidos)

Registre-se, por oportuno, que a questão da possibilidade constitucional, ou não, do ensino domiciliar, no plano subjetivo, vem sendo, neste Tribunal, enfrentada nos moldes em que decidido pela Corte Constitucional, conforme se infere do seguinte julgado, *in verbis*:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO PARA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL DE ENSINO DOMICILIAR. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA LIMINAR. PRELIMINARMENTE. DESNECESSIDADE DE REMESSA DOS AUTOS À JUSTIÇA FEDERAL. ART. 211, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HOMESCHOOLING. IMPOSSIBILIDADE. RE 888.815/RS. TEMA 822 DO STF. INEXISTÊNCIA DE DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DO ALUNO OU DA FAMÍLIA AO ENSINO DOMICILIAR. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. SUBMISSÃO OBRIGATÓRIA DESTE JULGADOR AO PRECEDENTE VINCULANTE. DEVER DE MATRICULAR OS INFANTES NA ESCOLA. ART. 6 DA LEI 9.394/96 E ART. 55 DO ECA. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E DESPROVIDO. TEMA 822 STF: ‘Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira.’ (TJ/PR, Apelação Cível 0004826-60.2019.8.16.0203, 6ª Câmara Cível, Rel. Jefferson Alberto Johnsson, j. 27.10.2020)





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

Daí porque a Lei Municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, Paraná, apresenta grave vício de **inconstitucionalidade formal**: transgride diretamente o art. 17, I e II, da Constituição Estadual porque inova em tema de natureza necessariamente onímoda em todo o território nacional e, portanto, desprovido de natureza estritamente local¹⁰, impõe disciplina sobre assunto não versado pela norma geral nacional e, ao mesmo tempo, conflita com a literalidade inequívoca do artigo 6º da Lei Federal nº 9.394/1996 e do artigo 55 da Lei Federal nº 8.069/1990.

Conquanto demonstrado o bastante para o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.160/2020, na totalidade, cabe, ainda em verificação da sua compatibilidade formal com a ordem constitucional, analisar a tese autoral consistente no suposto vício de iniciativa legislativa. No ponto, o alegado, como posto na petição vestibular, não prospera. Isso porque a educação não constitui matéria, em tese e *a priori*, clausulada com a reserva ao chefe do Poder Executivo, salvo naquilo que se enquadra no disposto no artigo 66 da CE, cuja exegese deve ser restritiva. Sob esse viés, é *possível intuir* que a Lei Municipal *pode implicar* em alguma adequação ou reorganização da Administração municipal. Todavia, à míngua, como dito, da norma geral nacional e uma vez que a Lei Municipal prevê o registro em instituição “credenciada e autorizada pelo Poder Público” (art. 4º, i.e., não necessariamente municipal), o eventual reconhecimento da inconstitucionalidade com fundamento em possível violação ao artigo 66 da CE seria meramente especulativo, exercício que não resiste à presunção da constitucionalidade das leis.

Por fim, diante da irrecusável inconstitucionalidade formal – por incompetência do Município para legislar sobre o *homeschooling* – que acomete o diploma normativo impugnado, na sua integralidade, evidencia-se totalmente prescindível tecer maiores digressões a respeito do alegado vício de ordem material, senão, a propósito, apenas fazer remissão ao que foi debatido e, por maioria, decidido no Recurso Extraordinário nº 888.815, julgado pelo e. Supremo Tribunal Federal.

III. CONCLUSÃO:

¹⁰ Única hipótese admissível para o exercício da competência legislativa suplementar do Município, em matéria de educação.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – setor de controle de constitucionalidade

Do que precede, a Procuradoria-Geral de Justiça pronuncia-se pela **extinção parcial do processo sem resolução do mérito**, pois, em relação à suposta afronta à Lei Orgânica Municipal (arts. 19, V; 20, V; 28, XI, letra “a”; 44, § 2º, IV), falta ao demandante o exigido interesse processual (CPC, arts. 17 e 485, VI); e, no mérito, pela **procedência** do pedido, ao efeito do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.160, de 25 de setembro de 2020, de Cascavel, Paraná, por transgressão às regras constitucionais de repartição de competências, notadamente, à competência legislativa da União para definir as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV; CE, art. 17, I e II).

Curitiba, 12 de fevereiro de 2021.

Mauro Sérgio Rocha
Subprocurador-Geral de Justiça
para Assuntos Jurídicos

Mônica Sakamori
Promotora de Justiça
Assessora de Gabinete

