



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade n°
0062211-56.2020.8.16.0000

Autor: JOSÉ RODRIGUES LEMOS

Polo Passivo: Município de Cascavel/PR e Câmara Municipal de Cascavel/PR

Relatora: Des^a Maria José Teixeira

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO PELOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS. PARÂMETRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. LEI MUNICIPAL Nº 7.160/2020, DE CASCAVEL, QUE ADMITIU A MODALIDADE DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO SISTEMA DE ENSINO DAQUELA MUNICIPALIDADE. MATÉRIA RECENTEMENTE ENFRENTADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AO APRECIAR O TEMA 822 DA REPERCUSSÃO GERAL. ENTENDIMENTO PELA COMPATIBILIDADE DO *HOMESCHOOLING* COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PELA AUSÊNCIA DE SUA AUTOAPLICABILIDADE, DEPENDENDO DE CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL, POR MEIO DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, XXIV, CF) E CONCORRENTE PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS SOBRE EDUCAÇÃO E ENSINO (ART. 24, IX, CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR CONFERIDA AOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO A ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL (ARTS. 30, I E II, CF, E 17, I E II, CE/PR). EDIÇÃO DA LEI Nº 9.394/1996 PELA UNIÃO (LEI DAS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL), POR MEIO DA QUAL ELEGU A ESCOLARIZAÇÃO FORMAL EM INSTITUIÇÃO CONVENCIONAL DE ENSINO COMO MODALIDADE PEDAGÓGICA PREDOMINANTE E ESTABELECEU A



OBRIGATORIEDADE DE MATRÍCULA E FREQUÊNCIA DAS CRIANÇAS EM ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO, NADA DISPONDO ACERCA DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL IMPUGNADA QUE CRIOU NOVA MODALIDADE DE ENSINO, NÃO PREVISTA PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. RECONHECIMENTO DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062211-56.2020.8.16.0000, em que é Autor o Deputado Estadual José Rodrigues Lemos, Interessados o Município de Cascavel e a Câmara Municipal de Cascavel, Curadora a Procuradoria-Geral do Estado e *Amicus Curiae* a Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED).

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, proposta pelo Deputado Estadual José Rodrigues Lemos em face da Lei municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, que instituiu as diretrizes da Educação Domiciliar (*homeschooling*) no âmbito daquela municipalidade.

Assevera que o ato normativo impugnado está maculado por vício de inconstitucionalidade, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Defende que a legislação objurgada também viola o princípio da prioridade absoluta das crianças e adolescentes, previsto no artigo 277 da Constituição Federal, de acordo com o qual é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à educação.

Aponta, ainda, contrariedade aos artigos 206 da Constituição Federal, 1º, §1º, 2º, 6º e 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/1996), 12, V, 184 e 186 da Constituição do Estado do Paraná e 4º, 53 e 59, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Indica, outrossim, a existência de vício de iniciativa da norma, o que implica em sua inconstitucionalidade por ofensa ao artigo 66, IV, da Constituição estadual.



Diante do exposto, pede a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, determinando-se a suspensão dos efeitos da norma. Ao final, requer a procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Por meio da decisão de mov. 9.1, determinou-se a intimação do autor para emendar a inicial, ao efeito de a) indicar especificamente as normas da Constituição do Estado do Paraná que teriam sido violadas pelo ato normativo vergastado, assim como os fundamentos jurídicos em relação a cada uma das impugnações; b) promover a juntada de cópia integral do processo legislativo que deu origem à norma ora questionada.

O autor manifestou-se no mov. 12.1 e juntou os documentos de movs. 12.2 a 12.7.

No mov. 14.1, concedeu-se ao autor nova oportunidade de emendar a inicial, para expor os fundamentos jurídicos de seu pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada e trazer aos autos cópia do processo legislativo que originou a lei vergastada.

A Associação Nacional de Educação Domiciliar requereu sua intervenção no feito na condição de *amicus curiae* (mov. 16.1).

O autor emendou a inicial (mov. 25.1), apontando que a Lei municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, violou o disposto nos artigos 66, IV, 12, V, 17, VI, 165, 177, 178, 179, 184 e 186, todos da Constituição do Estado do Paraná. Registrou, ainda, a existência de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Cascavel. Juntou os documentos de movs. 25.2 a 25.21.

No mov. 27.1, acolheu-se a emenda à proemial, indeferiu-se o pedido cautelar, adotou-se o rito abreviado para o processamento do feito e admitiu-se o ingresso da Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) como *amicus curiae*.

A Câmara Municipal de Cascavel prestou informações (mov. 38.1), alegando que o assunto tratado pela norma objurgada é de interesse local, tendo ela sido editada em razão da inexistência de lei federal ou estadual sobre a matéria e da ausência de proibição à criação da modalidade de ensino consistente na educação domiciliar. Pediu a improcedência da ação.

A Associação Nacional de Educação Domiciliar manifestou-se no mov. 43.1, argumentando que: a) o município detém competência para legislar sobre educação quando se tratar de assunto de interesse local; b) diante de inexistência de lei federal ou estadual regulamentando o ensino domiciliar, compete aos Municípios legislar supletivamente, editando lei que regulamente a matéria; c) o



artigo 22, XXIV, da CF, prevê a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação escolar, não contemplando a educação domiciliar, que se subsume à regra do artigo 24 da CF; d) a omissão legislativa sobre a matéria permite que os pais que seguem o método da educação domiciliar sejam perseguidos e, além disso, *“(...) 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 *“impede a previsão de comunicação dos pais e responsáveis aos órgãos oficiais quanto à adoção dessa modalidade educativa (comunicações equiparadas às matrículas), aptas a diferenciar formalmente casos de abandono intelectual e opção pelo homeschooling”*, circunstâncias que demonstram o interesse local e autorizam a regulamentação da matéria pelo ente municipal; e) a norma ora questionada não altera as diretrizes e bases educacionais, não invadindo a competência privativa da União. Requer, com base no exposto, a improcedência da ação.

Em seguida, a Procuradoria-Geral do Estado pediu a improcedência do pedido, argumentando que a lei objurgada não possui vício formal e tampouco material de inconstitucionalidade (mov. 44.1).

A d. Procuradoria-Geral de Justiça lançou parecer (mov. 47.1), pronunciando-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)”*.

Vieram-me conclusos.

É o relatório.

2. VOTO

Volta-se a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei municipal nº 7.160, de 25 de setembro de 2020, de Cascavel, que *“dispõe sobre educação domiciliar (homeschooling) no Município de Cascavel”*.



I. DA PRELIMINAR SUSCITADA PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Como sabido, em sede de controle concentrado de constitucionalidade junto aos Tribunais de Justiça, tem-se como parâmetros de controle a Constituição Estadual e as normas de reprodução obrigatória contidas na Constituição Federal, e como objeto as leis ou atos normativos estaduais e municipais.

Neste sentido, estabelece o artigo 101, VII, "f", da Constituição do Estado do Paraná:

"Art. 101. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos:

(...)

VII - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição e a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional."

No ponto, ressalte-se que as regras de repartição de competência entre os entes federados previstas na Carta da República tratam-se de normas de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, às quais incumbe observá-las, em respeito ao princípio da simetria.

A propósito:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.169/2017, QUE ESTABELECEU, PARA AS EMPRESAS DE TELÊMACO BORBA, REGRA DE RESERVA DE CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA LOCAL. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AOS ARTS. 1º, III, 27, CAPUT, E 139, CAPUT, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VÍCIO FORMAL. OCORRÊNCIA. INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGRA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. PEDIDO PROCEDENTE. a) Por afronta aos arts. 1º, III, 27, caput, e 139, caput, todos da Constituição Estadual, e art. 22, I, da Constituição Federal, é de se declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.169/2017, do Município de Telêmaco Borba. b) "A Constituição Estadual é o parâmetro de controle que deve ser invocado nas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante os Tribunais locais (art. 125, §2º, da CR/88). A única exceção a esta



regra, pelo que se percebe da casuística da Corte Excelsa, é a norma de reprodução obrigatória contida da Constituição da República, preceito que, por explicitar conteúdo político estruturante do modelo federativo, irrenunciável pelos entes federados, se insere automaticamente no ordenamento constitucional estadual e se qualifica como parâmetro de controle válido nas ações diretas de competência dos tribunais locais, caso do art. 22, inc. XI, da CR/88" (TJPR - Órgão Especial - AI - 1507213-6 - Curitiba - Rel.: Jorge Wagih Massad - Unânime - J. 20.11.2017)." (grifamos) (TJPR - Órgão Especial - AI - 1747225-2 - Curitiba - Rel.: Desembargador Rogério Kanayama - Unânime - J. 03.06.2019)

Assim sendo, a presente ação constitucional se restringe à verificação de possível confronto entre a Lei Municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, e a Constituição do Estado do Paraná, e os dispositivos de reprodução obrigatória da Constituição Federal.

Por esta razão, no caso em tela, a análise de eventual incongruência entre a Lei Municipal impugnada e a Lei Orgânica Municipal e legislação infraconstitucional extravasa a competência deste Colegiado.

Isso, contudo, não conduz à extinção parcial do processo sem resolução do mérito, como sugeriu o órgão ministerial. É que nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a causa de pedir é considerada aberta. Dessa sorte, muito embora a parte autora deva demonstrar a apontada inconstitucionalidade da lei vergastada, o julgador não fica adstrito aos fundamentos jurídicos apresentados pelo autor.

De fato, nos termos do artigo 3º da Lei nº 9.868/99, o conhecimento da ação direta exige a indicação do: "I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; II - o pedido, com suas especificações".

No caso dos autos, tais requisitos foram observados, visto que após determinada a emenda da inicial, o autor expôs os fundamentos de seu pedido, justificando a apontada contrariedade da norma impugnada a cada um dos dispositivos da Constituição Estadual indicados como parâmetro de controle. Assim sendo, não se há de falar em extinção parcial do feito, cabendo unicamente limitar a análise da constitucionalidade em relação aos dispositivos validamente apontados como parâmetro de controle.

Nesse sentido, colhem-se os seguintes julgados desta Corte:

"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE



EM FACE DA LEI MUNICIPAL Nº 1.307/2020, QUE “ALTERA O ANEXO I DA LEI MUNICIPAL Nº 1.280/2019, LEI DO PLANO PLURIANUAL DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE QUEDAS DO IGUAÇU, ESTADO DO PARANÁ, REFERENTE AOS EXERCÍCIOS DE 2018/2021”. NORMATIVO RESULTANTE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE REALOUCOU RECURSOS DO PROGRAMA DE APOIO ADMINISTRATIVO, VINCULADO AO ORÇAMENTO DO EXECUTIVO, PARA O PROGRAMA DE GESTÃO LEGISLATIVA. PRELIMINAR DE INDEFERIMENTO PARCIAL DA INICIAL. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL NO TOCANTE À AVENTADA OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL, POR NÃO CONSTITUÍREM PARÂMETRO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. TESE NÃO ACOLHIDA. AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO QUE POSSUEM CAUSA DE PEDIR ABERTA. INDICAÇÃO NA INICIAL DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ COMO PARÂMETRO. PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO. EXAME DA MEDIDA CAUTELAR. CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE AUTORIZADORA DE SEU DEFERIMENTO. PRESENÇA DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ARGUMENTAÇÃO. EMENDA PARLAMENTAR QUE PARECE TER PROMOVIDO INDEVIDA INTROMISSÃO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO, AO QUAL COMPETE DEFINIR AS PRIORIDADES, GASTOS E INVESTIMENTOS QUE COMPÕEM O PLANO DE GOVERNO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. PERICULUM IN MORA DECORRENTE DA POSSIBILIDADE DE DESCONTROLE ORÇAMENTÁRIO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO, CASO OS EFEITOS DO NORMATIVO GUERREADO NÃO SEJAM IMEDIATAMENTE SUSPENSOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA NORMA OBJURGADA.” (grifamos) (TJPR - Órgão Especial - 0065872-43.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: Desembargador Arquelau Araujo Ribas - J. 12.04.2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI Nº 1.855/2017 PROVENIENTE DO MUNICÍPIO DE NOVA AURORA - DIPLOMA QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - EMENDAS PARLAMENTARES APRESENTADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES DA MUNICIPALIDADE QUE ALTERAM O INÍCIO DA VIGÊNCIA DA MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES - APLICAÇÃO QUE, AO CONTRÁRIO DO PROPOSTO INICIALMENTE PELO EXECUTIVO, INCIDE SOBRE OS VENCIMENTOS



DOS CONSELHEIROS QUE JÁ SE ENCONTRAM NO EXERCÍCIO DO MANDATO - PRELIMINAR AVENTADA PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA NO SENTIDO DE SE INDEFERIR PARCIALMENTE A PEÇA VESTIBULAR - ALEGADO APONTAMENTO DE DIPLOMAS NORMATIVOS QUE NÃO PODEM SERVIR DE PARÂMETRO PARA CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR RECHAÇADA - AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO POSSUEM CAUSA DE PEDIR ABERTA - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - MÉRITO - PRESENTES OS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA CAUTELAR - RESTRIÇÕES A EMENDAS PARLAMENTARES INCLUÍDAS EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - ART. 66, INC. I, ART. 68, INC. I, E ART. 7º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - PROVÁVEL AUMENTO DE DESPESA - RISCO DE COMPROMETIMENTO DE OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS JÁ ESTABELECIDAS - CAUTELAR DEFERIDA.” (grifamos) (TJPR - Órgão Especial - AI - 1746694-3 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR ROBSON MARQUES CURY - Unânime - J. 18.06.2018)

Nessas condições, afasta-se a preliminar arguida.

II. DO MÉRITO

A Lei municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, cuja constitucionalidade é questionada por meio da presente ação direta, encontra-se assim redigida:

“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.

Parágrafo único. A educação domiciliar visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos do disposto no art. 205 da Constituição.

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 registados [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.” (mov. 1.6)

Não obstante os judiciosos argumentos pela constitucionalidade do ato normativo objurgado, depreende-se que a lei realmente incorre em vício de inconstitucionalidade.

Com efeito.

Por meio do *homeschooling*, os pais assumem a responsabilidade direta pela escolarização formal da criança ou adolescente. Deixa-se, com a prática, de incumbir às instituições oficiais de ensino o exercício de tal missão, que passa a ser desenvolvida no âmbito domiciliar, sob a direção dos próprios pais ou responsáveis, que eventualmente são auxiliados por professores particulares.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal recentemente debruçou-se sobre a matéria ao apreciar o tema 822 da repercussão geral, em acórdão que restou 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 de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade 'utilitarista' ou 'por conveniência circunstancial', desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227).

5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): 'Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira'." (RE 888815, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão:



ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018,
PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055
DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019)

O Pretório Excelso concluiu, na ocasião, por maioria de votos, que a prática da educação domiciliar é compatível com a Constituição Federal e as finalidades da educação nela expressas.

Isso porque tal modalidade de ensino, nas palavras do relator, Ministro Luís Roberto Barroso [1]: *“(i) preenche o interesse das crianças e adolescentes de que lhes sejam transmitidos os conhecimentos e as ferramentas necessários para o pleno desenvolvimento de suas capacidades (art. 205, CF/88); (ii) respeita as concepções e interesses dos pais na criação dos seus filhos (arts. 206, II e III; e 229, CF/88); e (iii) contribui para a formação de ‘bons’ cidadãos, imbuídos de valores cívicos, que pratiquem a tolerância e o respeito mútuo e tenham condições de participar ativamente da vida pública”.*

Por oportuno, transcreve-se também o seguinte excerto do voto do relator designado, Ministro Alexandre de Moraes, convergente quanto à tese da constitucionalidade:

“(...) a partir da conjugação de previsões constitucionais, não há vedação expressa nem implícita para a criação do ensino domiciliar, até porque a Constituição deixou bem claro, como um dos primeiros princípios no art. 206, a coexistência do ensino público e privado. Então, o ensino privado pode ser coletivo, comunitário, como prevê o art. 213, ou ainda, domiciliar. Não me parece possível extrair da Constituição Federal a vedação do ensino privado individual, na modalidade ensino domiciliar.”

De outra sorte, assentou a Corte Suprema, por maioria de votos, que muito embora o *homeschooling* adeque-se aos valores e finalidades do direito à educação estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o ensino domiciliar não constitui direito público subjetivo do aluno ou de seus pais e não é autoaplicável, dependendo de **“criação e regulamentação pelo Congresso Nacional, por meio de lei federal”**. É dizer. O ensino domiciliar, *“em que pese não ser vedado, ainda não foi criado e regulamentado por lei, e, conseqüentemente, não poder ser aplicado às crianças, jovens e adolescentes”*.

De fato, o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, prevê a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

A União, no exercício da competência que lhe foi outorgada pela Carta



da República, editou a Lei nº 9.394/1996, por meio da qual estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a orientação, finalidades e alicerces do ensino, de modo coeso em todo o território nacional.

No que interessa ao presente feito, referido ato normativo previu que:

“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.”*
(grifamos)

Ainda, nos termos do disposto no artigo 24, IX, do texto constitucional, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cabendo ao primeiro ente estabelecer normas gerais sobre a matéria.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Paraná, em simetria à Carta da República, previu a competência legislativa concorrente no que se refere ao tema educação.

Confira-se:

Constituição do Estado do Paraná:

“Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desportos;”

Constituição Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.



§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

No modelo constitucional de repartição de competências, aos municípios foi assegurada a possibilidade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, isto é, em relação a assuntos de interesse local, ex vi do disposto nos artigos 30, I e II, da Constituição Federal, e 17, I e II, da Carta Araucariana[2]. Nesse sentido, como muito bem sintetizou o i. representante do Ministério Público, “(...) 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” (fl. 09 – mov. 47.1).

Extrai-se, ainda, do bem lançado parecer ministerial, a seguinte passagem, que merece transcrição:

*“(...) 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 suplementarmente; não há coabitação normativa no ponto. Segundo: 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 Educação e para organizar seus respectivos sistemas de ensino. 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.**” (fls. 07/08 – mov. 47.1 – grifos no original)*

A jurisprudência do Pretório Excelso corrobora a tese:

“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).

(...)

Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.” (grifamos) (ADPF 461, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 21-09-2020 PUBLIC 22-09-2020)

Da leitura dos dispositivos extraídos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, percebe-se que a União elegeu a escolarização formal em instituição convencional de ensino como modalidade pedagógica predominante e estabeleceu a obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças em estabelecimento oficial de ensino, nada dispondo acerca da educação domiciliar.

Dessa sorte, consoante restou assentado pela Corte Suprema no julgamento do tema 822 da repercussão geral, o *homeschooling* depende de criação e regulamentação por lei específica a ser editada pela União.

Bem por isso, constata-se que, no caso em apreço, o legislador municipal desbordou dos limites da competência normativa que lhe foi conferida. Isso porque, em primeiro lugar, somente a União detém competência legislativa para criar e dispor sobre as regras de regência da educação domiciliar e, em segundo lugar, a competência suplementar do município não autoriza que se contrariem as diretrizes fixadas pela Lei nº 9.394/1996, criando-se nova modalidade de ensino não prevista pela legislação federal.

Ademais, inexistente qualquer peculiaridade local que autorize a abordagem do *homeschooling* pelo ente municipal, mesmo porque, em vista de sua complexidade, a temática reclama tratamento uniforme no território nacional.

Nesse contexto, a Lei municipal nº 7.160/2020, de Cascavel, ora impugnada, violou a competência legislativa privativa da União, incorrendo em vício de inconstitucionalidade de ordem formal.

A esse respeito, cita-se recentíssimo precedente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VITÓRIA PROGRAMA EDUCAÇÃO DOMICILIAR (HOMESCHOOLING).



MATÉRIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A Lei nº 9.562/2019 de iniciativa da Câmara Municipal de Vitória que dispôs sobre o intitulado Programa de Educação Familiar (HOMESCHOOLING) atribuiu, ainda que de forma indireta e sem prévia dotação orçamentária, obrigações e despesas relacionadas a órgão ou secretaria vinculado ao Poder Executivo, portanto de iniciativa do Prefeito, o que incorre em flagrante inconstitucionalidade por violação ao art.80, parágrafo único, incisos I, II e III, art.113, I e II e art.143, I da Lei Orgânica do Município de Vitória, assim como art. 63, § único, incisos I e III - reprisado por simetria do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a e b, da Carta Republicana- e art.152 c/c art.154, §1º, I e II, da Constituição Estadual da Constituição do Estado do Espírito Santo, soando assim latente a invasão indevida da Câmara Municipal ao legislar sobre matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, em clara afronta a divisão funcional dos poderes, razão pela qual a inconstitucionalidade da norma é manifesta e clarividente.

II - É flagrante a inconstitucionalidade formal da lei municipal a qual visa estabelecer balizas à prática do ensino fundamental, na medida em que impõe padrões comportamentais a serem observados pelos pais dos alunos e pelo Município, criando ditames para sua atuação, aviltando assim a Constituição Federal que prescreve ser privativa da União a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, consoante o seu art. 22, XXIV.

III Ação julgada procedente, declarando, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal e material da Lei no 9.562/2019, do Município de Vitória atribuindo-lhe efeito ex tunc.” (grifamos) (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100190050888, Relator : ROBSON LUIZ ALBANEZ, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 04/02/2021, Data da Publicação no Diário: 12/02/2021)

Logo, julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 7.160/2020, de Cascavel.

Intimem-se o autor da ação e os interessados no feito.

É como voto.

Ante o exposto, ACORDAM os Desembargadores integrantes do Órgão



Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, **em julgar procedente a ação.**

O julgamento foi presidido pelo Desembargador José Laurindo de Souza Netto, com voto, e dele participaram a Desembargadora Maria José Teixeira e os Desembargadores Jorge Wagih Massad, Sonia Regina de Castro, Rogério Luis Nielsen Kanayama, Lauro Laertes de Oliveira, Paulo Roberto Vasconcelos, Miguel Kfourí Neto, Antonio Renato Strapasson, Vilma Régia Ramos de Rezende, Mário Helton Jorge, Luiz Osório Moraes Panza, Lenice Bodstein, Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Clayton de Albuquerque Maranhão, Fábio Haick Dalla Vecchia, Ana Lúcia Lourenço, Marco Antonio Antoniassi, Ramon de Medeiros Nogueira, Marcus Vinicius de Lacerda Costa, José Augusto Gomes Aniceto e Carvílio da Silveira Filho.

Curitiba, 21 de junho de 2021.

Des^a. Maria José Teixeira

Relatora

[1] O Ministro Roberto Barroso entendia que a prática do *homeschooling* é constitucional e constitui direito do aluno e da família. Ponderou ser conveniente a regulamentação da matéria, contudo, até que esta sobrevenha, propôs determinadas regras a serem observadas em tal modalidade de ensino, ponto no qual a tese restou vencida. Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes, convergindo quanto às premissas inicialmente expostas no voto do relator, manifestou-se pela ausência de vedação ao ensino domiciliar pela Constituição Federal, ponderando, todavia, que tal modalidade de ensino deve ser criada e regulamentada por lei, à falta da qual ainda não comporta aplicação. Tal entendimento foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin (vencido em parte), Rosa Weber, Dias Toffoli e Cármem Lúcia.

[2] Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Constituição Estadual:

“Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

