

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 118, DE 2025

Admite a educação domiciliar na educação básica e autoriza, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição, sua regulamentação, em lei, pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Autores: Deputada ADRIANA VENTURA E OUTROS

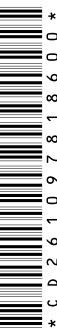
Relator: Deputado DIEGO GARCIA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em análise pretende, com base no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislares sobre normas referentes à educação domiciliar.

Estabelece disposições a serem seguidas pelas leis desses entes federados subnacionais: observância das finalidades da educação dispostas no art. 205 da Constituição Federal; obrigatoriedade da oferta aos estudantes dos quatro aos dezessete anos de idade; respeito ao dever solidário da família e do Poder Público na educação básica dos estudantes; observância da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; e garantia da socialização do estudante, pela convivência familiar e comunitária

A proposição obedece a regime de tramitação sujeita à deliberação do Plenário, tendo sido distribuída, para exame de mérito, à Comissão de Educação e à Comissão de Constituição e Justiça e de



Cidadania. Esta última também deverá se manifestar para efeitos do art. 54 do Regimento Interno.

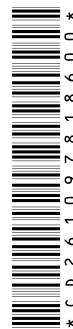
II - VOTO DO RELATOR

A proposição é meritória. Está em consonância com a autorização prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, segundo o qual “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Entre essas matérias, relativas às competências legislativas privativas da União, encontra-se, no Inciso XXIV, a de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A tempestividade do presente projeto de lei complementar, apresentado pela nobre Deputada Adriana Ventura, não poderia ser mais evidente no cenário atual, ante as expectativas dos brasileiros. A educação domiciliar deixou de ser uma hipótese abstrata discutida apenas em ambiente acadêmico, hoje assenta-se como realidade concreta, praticada por milhares de famílias brasileiras, que tem sido objeto de deliberação parlamentar, de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, de leis estaduais posteriormente invalidadas por vício formal e de crescente demanda social por segurança jurídica.

Esse contexto é relevante porque a matéria não chega ao Congresso Nacional sem carregar relevante valor social. O tema já foi debatido no Parlamento, examinado pelo Poder Judiciário, sustentado por entidades representativas das famílias educadoras, analisado à luz de tratados internacionais de direitos humanos e comparado com experiências estrangeiras consolidadas.

Há, portanto, base suficiente para que o legislador complementar atue com prudência diante do seguinte problema: a ausência de disciplina nacional tem submetido às famílias educadoras a uma situação objetiva de insegurança, ao mesmo tempo em que dificulta a atuação racional do Poder Público. É isso que justifica a urgência na apreciação do presente



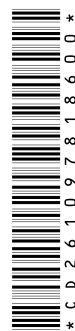
tema: as famílias educadoras estão cansadas de ser molestadas pela omissão do Congresso Nacional em concluir a tramitação de tantos projetos que já passaram pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que, tão frequentemente, seguem ao arquivo após morosa tramitação.

Esse cenário torna-se ainda mais preocupante quando aumentam as ocorrências de famílias educadoras tratadas como criminosas por representantes do poder estatal, mesmo quando seus filhos apresentam extraordinário desempenho acadêmico, mesmo quando seus saberes superam a média do ensino regular.

Em que pese a morosidade do Congresso Nacional em aprovar lei federal que regule o tema com a amplitude necessária, o mesmo não se pode dizer das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto à tentativa de oferecer resposta normativa às famílias educadoras. Nos últimos anos, entes subnacionais buscaram enfrentar a omissão legislativa federal por meio de proposições locais voltadas à regulamentação da educação domiciliar, movimento que revela a existência de demanda social concreta e a insuficiência do atual estado de indefinição normativa.

O caso do Distrito Federal é especialmente relevante. A Câmara Legislativa aprovou a Lei Distrital nº 6.759, de 2020, que instituiu a educação domiciliar no âmbito distrital. A norma foi posteriormente questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade Distrital nº 0752639-84.2020.8.07.0000, tendo o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios concluído, por maioria, pela sua inconstitucionalidade formal, sob o fundamento de que a instituição do ensino domiciliar dependeria de lei federal. A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.492.951/DF, no qual se discute a dimensão federativa da competência legislativa sobre a matéria.

Merece atenção, ainda, o fato de que outros Estados também ensaiaram respostas legislativas ao tema. No meu estado do Paraná, houve aprovação, pela Assembleia Legislativa, de projeto voltado à regulamentação

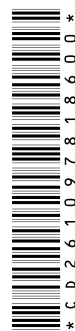


do ensino domiciliar. No Rio Grande do Sul, projeto semelhante chegou a ser aprovado, embora tenha sido vetado pelo Governador. Esses exemplos, ainda que situados em estágios jurídicos distintos, confirmam que a educação domiciliar deixou de ser uma demanda isolada, e os vereadores, deputados estaduais e deputados federais têm sido justificadamente pressionados por famílias que buscam previsibilidade jurídica para cumprir o dever educacional por modalidade diversa da escolarização tradicional.

A própria justificação do Projeto de Lei Complementar nº 118, de 2025, reconhece esse quadro ao registrar que, nos últimos anos, vários Estados aprovaram leis sobre a matéria e que tais iniciativas foram consideradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Esse dado é decisivo para a compreensão do mérito da proposição. As iniciativas subnacionais não surgiram por mero capricho, mas como tentativa de resposta a famílias que, optantes pela educação domiciliar, permanecem desassistidas e, em termos objetivos, sujeitas à tratamento indigno em razão da ausência de marco federal suficiente.

É oportuno observar que o Projeto de Lei Complementar nº 118, de 2025, adota precisamente a via constitucional adequada para enfrentar essa lacuna. A proposição admite a educação domiciliar na educação básica e autoriza, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, sua regulamentação em lei pelos Estados e pelo Distrito Federal. O texto parte do reconhecimento de que a matéria toca as diretrizes e bases da educação nacional, inseridas na competência legislativa privativa da União, conforme o art. 22, XXIV, da Constituição. Justamente por isso, utiliza o instrumento que a própria Constituição oferece para permitir a atuação legislativa dos Estados em questões específicas compreendidas nesse campo: a lei complementar federal autorizadora.

Essa opção legislativa merece ser valorizada enquanto é a solução mais segura: a União exerce sua competência constitucional sobre diretrizes e bases da educação nacional e, no mesmo ato normativo, autoriza os Estados e o Distrito Federal a disciplinarem a questão específica,



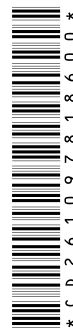
observadas condições nacionais mínimas. Com isso, a proposição responde ao impasse federativo sem ampliar a instabilidade jurídica que hoje marca o tema.

Cumprе registrar que o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal possui exatamente essa finalidade: permitir que a União, por lei complementar, autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias inseridas em sua competência privativa. Consiste em mecanismo de flexibilidade federativa previsto pelo próprio constituinte, destinado a impedir que a competência privativa da União se converta, em todas as situações, em concentração normativa absoluta. Havendo questão específica, devidamente delimitada, e havendo lei complementar federal autorizadora, o sistema constitucional admite que os Estados legislem no espaço que lhes cede pelo presente instrumento.

A educação domiciliar, nos termos do PLP 118/2025, ajusta-se a essa hipótese. A proposição não transfere aos Estados e ao Distrito Federal a competência para redefinir integralmente a educação nacional. A autorização recai sobre ponto específico: a regulamentação da educação domiciliar na educação básica. Além disso, o projeto fixa balizas obrigatórias, de modo que a legislação estadual ou distrital deverá respeitar as finalidades constitucionais da educação e o dever solidário da família e do Poder Público.

Merece atenção o fato de que essas balizas afastam qualquer leitura de desorganização do sistema educacional. A União define o reconhecimento nacional da modalidade e estabelece os parâmetros mínimos que deverão orientar sua regulamentação. Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a disciplinar a execução concreta da matéria, nos limites fixados pela lei complementar. Tem-se por consequência jurídica a educação domiciliar passando a integrar o campo da legalidade nacional, ainda que sua implementação dependa de regras locais compatíveis com os critérios previamente estabelecidos pela União.

A referência ao art. 205 da Constituição reafirma que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.



Não se desconhece que a educação domiciliar é tema sensível. Parte da resistência decorre do receio de que a modalidade seja utilizada como pretexto para evasão escolar, abandono intelectual ou isolamento da criança. Todavia, esse receio recomenda regulamentação, e não perpetuação do vazio normativo. A ausência de lei não protege melhor o estudante. Ao contrário, a falta de parâmetros dificulta a distinção entre a família que educa de modo responsável e aquela que descumpre o dever educacional. O projeto enfrenta esse problema ao prever controle público, avaliação, fiscalização e observância dos parâmetros curriculares nacionais.

Esse instrumento permitirá que a educação domiciliar possa se destinar à efetiva educação dos filhos, e afasta a perseguição por juízo subjetivo, desqualificado e enviesado, concentrado em critérios pouco claros, como o gosto musical dos educandos ou sua preferência por música clássica em detrimento do funk.

Nesse ponto reside uma das virtudes centrais do PLP 118/2025. A proposição desloca o tema do terreno da suspeição generalizada para o terreno de uma responsabilidade que é juridicamente verificável. Hoje, diante da falta de disciplina nacional, famílias educadoras podem ser tratadas de maneira desigual por conselhos tutelares, órgãos administrativos, sistemas de ensino e autoridades locais. A mesma conduta familiar pode ser vista, em um lugar, como opção pedagógica responsável e, em outro, como indício de abandono. Esse cenário não atende ao interesse da criança.

O clamor social que acompanha a matéria nasce precisamente dessa experiência. Famílias que assumem diretamente a formação dos filhos, que organizam rotina pedagógica, que utilizam materiais didáticos, que promovem atividades comunitárias, culturais, esportivas e religiosas, e que buscam educação compatível com suas convicções, permanecem sem caminho jurídico seguro para serem reconhecidas pelo Poder Público.

A proposição, portanto, tem nítido sentido de pacificação normativa. O Congresso Nacional é chamado a exercer sua responsabilidade constitucional em uma matéria que já não comporta adiamentos indefinidos. O



Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 822, assentou a inexistência de direito público subjetivo ao ensino domiciliar sem lei específica, mas não declarou a modalidade incompatível com a Constituição. A leitura adequada desse precedente conduz à atuação legislativa. Se a implementação da educação domiciliar depende de lei, cabe ao Parlamento estabelecer a disciplina normativa necessária para que a matéria deixe de receber tratamento impróprio.

É oportuno distinguir, em razão da natureza da matéria, a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e a autorização para que os Estados disciplinem questão específica mediante lei complementar federal. A primeira está prevista no art. 22, XXIV. A segunda decorre do parágrafo único do mesmo artigo. A proposição não nega a competência privativa da União. O PLP parte da premissa de que a educação domiciliar, por sua relevância sistêmica, deve ser admitida no plano nacional por ato do legislador federal. A partir dessa admissão, a União autoriza os Estados e o Distrito Federal a regulamentarem a matéria dentro das condições que ela própria fixa.

Essa leitura impede dois extremos. O primeiro seria a centralização integral da matéria, com a exigência de que todos os detalhes administrativos, pedagógicos e procedimentais fossem definidos pela União. Essa solução poderia engessar a implementação e ignorar diferenças reais entre os sistemas estaduais. O segundo seria a dispersão normativa sem base federal, que já demonstrou sua fragilidade diante do controle judicial. O projeto escolhe caminho intermediário, tecnicamente mais seguro: base nacional definida por lei complementar e regulamentação estadual ou distrital autorizada e condicionada.

A autorização prevista no PLP também se harmoniza com a organização prática da educação básica no Brasil. Embora as diretrizes nacionais sejam de competência da União, a execução das políticas educacionais ocorre em ambiente federativo complexo, com participação direta de Estados, Distrito Federal e Municípios. A regulamentação da educação domiciliar exigirá procedimentos de registro, acompanhamento, avaliação,

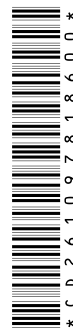


fiscalização, comunicação com órgãos de proteção, tratamento de situações de descumprimento e eventual reinserção do estudante na rede escolar. Esses aspectos operacionais dependem de proximidade administrativa e de adaptação aos sistemas locais.

No caso dos Municípios, merece especial cuidado a delimitação jurídica. O texto do PLP 118/2025 autoriza expressamente Estados e Distrito Federal a legislarem sobre a matéria, em conformidade com o art. 22, parágrafo único, da Constituição. Assim, a defesa central do parecer deve recair sobre a autorização estadual e distrital. Isso não impede que a atuação municipal seja considerada no plano da execução, cooperação administrativa e integração com os sistemas de ensino, especialmente porque os Municípios exercem papel relevante na educação infantil, no ensino fundamental, na busca ativa escolar e na articulação com Conselhos Tutelares. A eventual participação normativa ou administrativa dos Municípios deverá decorrer do modelo federativo definido pela legislação estadual ou de instrumentos de cooperação compatíveis com a Constituição.

Daí decorre a conveniência de se apresentar o projeto como norma federal de base. A lei complementar estabelece o reconhecimento jurídico da modalidade, fixa condições essenciais e habilita os entes autorizados a desenvolverem a regulamentação. A disciplina estadual e distrital poderá definir, entre outros pontos, o procedimento de adesão, a documentação exigida, os critérios de acompanhamento, a periodicidade das avaliações, os deveres dos responsáveis, o fluxo de comunicação com os órgãos de proteção, as hipóteses de advertência, de correção de falhas e de retorno obrigatório à escolarização regular em caso de descumprimento grave.

Nesse cenário, preserva-se a proteção integral, a família permanece reconhecida como sujeito constitucional do dever de educar, conforme os arts. 205 e 229 da Constituição. O Poder Público conserva sua função de garantir padrões mínimos, acompanhar resultados e agir diante de negligência. A criança permanece no centro da proteção jurídica, com direito à aprendizagem, ao desenvolvimento integral e à convivência familiar e comunitária. A BNCC oferece referência objetiva para aferição de



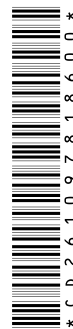
aprendizagem, sem eliminar a liberdade metodológica própria da educação domiciliar.

Essa composição é especialmente importante no cenário político atual. O debate educacional brasileiro tem sido marcado por tensões crescentes que colocam em relação de antagonismo a centralização da educação estatal com os valores religiosos e familiares. Em muitos temas, as famílias sentem-se afastadas das decisões que atingem diretamente a formação moral, intelectual e cultural dos filhos. A educação domiciliar surge, nesse contexto, como reivindicação de liberdade: um anseio por uma forma diversa de cumprir a responsabilidade pelo dever educacional; uma demanda por regras justas, proporcionais e previsíveis.

A existência de famílias que abusam, negligenciam ou descumprem deveres não autoriza tratar toda família educadora como suspeita. O direito não trabalha por presunção universal de má-fé. A resposta adequada é criar critérios e exigir resultados. O PLP 118/2025 segue essa lógica ao admitir a modalidade sob condições expressas, permitindo que o Poder Público deixe de operar sem critérios ou emparelhado por agendas ideológicas.

A aprovação da proposição também favorece a eficiência administrativa. Sem regulamentação, órgãos de proteção podem ser acionados para apurar situações que não correspondem a evasão ou abandono, mas mera opção pedagógica sem reconhecimento formal. Com a regulamentação, será possível diferenciar quatro situações: o estudante matriculado na escola; o estudante em educação domiciliar regularmente submetido aos requisitos legais; o estudante em educação domiciliar irregular e a criança ou adolescente em situação de efetiva evasão, negligência ou violação de direitos. Essa distinção permite direcionar a atuação estatal a esse último caso, que realmente exige intervenção protetiva.

Sob o ponto de vista jurídico, a educação domiciliar deve ser distinguida do abandono intelectual. O abandono pressupõe omissão injustificada em prover instrução ao filho em idade escolar. A educação



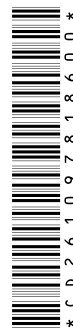
domiciliar, conforme o modelo do projeto, pressupõe oferta educacional, observância da BNCC, acompanhamento, avaliação e fiscalização. A diferença é substantiva. Uma família que elege sua opção e comprove aprendizagem não pode ser equiparada, sem mais, a quem priva a criança do direito à educação.

Destaco que o abandono intelectual é, como o nome sugere, ofensa à intelectualidade da criança e não deve ser tratado como ofensa ao poder estatal sobre as famílias. As crianças não são propriedade do Estado. A educação das crianças deve ser protegida pelo Estado, mas jamais esse dever de proteção deve ser confundido com o autoritário anseio de controlar a intelectualidade delas para atender a uma vontade de algum agente estatal; defender isso vai contra direitos humanos fundamentais e não merece cogitação no Congresso.

Essa distinção deve orientar a interpretação do projeto. O objetivo da lei complementar é permitir que o ordenamento disponha de instrumentos objetivos para separar liberdade pedagógica de negligência. Enquanto essa distinção não existir em lei, a atuação estatal continuará vulnerável a arbitrariedades e oscilações locais. Em consequência, famílias educadoras permanecerão sujeitas a insegurança, e órgãos públicos continuarão sem parâmetro uniforme para agir.

A proposição também está alinhada com o pluralismo pedagógico consagrado pelo art. 206 da Constituição. A liberdade de aprender e ensinar e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas não se esgotam na coexistência entre escolas públicas e privadas. Esses princípios indicam que o sistema educacional deve admitir diversidade razoável de métodos, ambientes e projetos formativos, desde que preservados os direitos da criança e os fins constitucionais da educação. A educação domiciliar, submetida a supervisão pública e parâmetros de aprendizagem, insere-se nesse campo de pluralismo constitucional.

Não há incompatibilidade necessária entre educação domiciliar e socialização. Não se pode confundir socialização com estatização da convivência humana. A premissa de que a criança somente se socializa



validamente quando inserida na escola regular parte de uma visão maculada desde a origem: a de que a vida comunitária só adquire legitimidade quando mediada, conduzida ou autorizada pelo Estado. Essa compreensão beira o absurdo. A vida social não nasce na repartição pública, não depende do calendário escolar e não se esgota nos muros da escola. A criança convive, aprende, amadurece e se forma também na família, na comunidade, na igreja, no esporte, na cultura, nas associações civis, nas relações de vizinhança e nos múltiplos espaços concretos em que a vida real acontece.

O que a lei deve impedir é o abandono intelectual e a omissão formativa; não a liberdade das famílias de organizar a educação de seus filhos. Presumir que a escola regular seja o único meio elegível de socialização é desconsiderar que a sociedade existe antes do Estado, fora do Estado e, muitas vezes, apesar do Estado. O Poder Público pode fiscalizar o cumprimento do dever educacional, mas não pode transformar a socialização em monopólio estatal nem tratar a família como suspeita permanente por escolher caminho pedagógico diverso daquele oferecido pela rede escolar tradicional.

Convém registrar, ainda, que a regulamentação estadual e distrital autorizada pela lei complementar poderá produzir modelos mais ajustados às realidades locais. A educação domiciliar em grandes centros urbanos, regiões rurais, comunidades afastadas, famílias itinerantes ou contextos de vulnerabilidade apresenta desafios distintos. Uma norma nacional excessivamente detalhada poderia ignorar essas diferenças. O PLP admite soluções administrativas mais próximas da realidade concreta.

Assim, a constitucionalidade do PLP 118/2025 repousa em quatro fundamentos principais. Primeiro, a União possui competência para tratar das diretrizes e bases da educação nacional. Segundo, a Constituição autoriza que lei complementar federal permita aos Estados legislar sobre questões específicas compreendidas em matérias de competência privativa da União. Terceiro, a educação domiciliar é questão específica, delimitável e sujeita a parâmetros nacionais. Quarto, o projeto fixa condições materiais suficientes para preservar o direito à educação, a proteção integral da criança,



a corresponsabilidade entre família e Poder Público e a unidade mínima do sistema educacional.

Elucidados eventuais questionamentos quanto à legalidade e à constitucionalidade da matéria, merece especial discussão o mérito da educação domiciliar. Ainda que os critérios formais sejam suficientes para a aprovação de uma proposta, o mérito precisa ser enfrentado com serenidade, sobretudo porque há colegas parlamentares que não concordam com essa modalidade educacional e, em muitos casos, o fazem movidos por preocupação legítima com a proteção da criança, com a qualidade do ensino e com a socialização dos estudantes.

Essa preocupação merece respeito. O debate público sobre educação não deve ser conduzido como disputa entre quem defende a criança e quem defende a família. A Constituição brasileira não organiza esses valores como polos inconciliáveis. A criança tem direito à educação, ao desenvolvimento integral, à convivência familiar e comunitária. A família tem dever constitucional de educar. O Estado tem responsabilidade de garantir padrões mínimos, fiscalizar o cumprimento do dever educacional e agir diante de negligência. A educação domiciliar deve ser analisada nesse ponto de encontro entre liberdade, responsabilidade e proteção.

Gostaria de chamar atenção ao fato de que o direito à educação domiciliar vai muito além de uma preferência pedagógica. Ele deve ser analisado sob a luz da liberdade educacional, da autoridade familiar e da dignidade da pessoa humana. O tema exige uma pergunta anterior às divergências políticas: a Constituição permite que a família garanta diretamente a formação educacional dos filhos em ambiente domiciliar? A resposta, à luz do texto constitucional, é afirmativa.

O art. 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família. A ordem dos sujeitos constitucionais importa menos que a presença simultânea de ambos. Faz-se necessário invocar ainda o princípio da subsidiariedade, o estado deve atuar onde e quando a família não consegue, jamais inverter a lógica constitucional



para que a subsidiariedade recaía sobre a família. O constituinte não entregou a educação apenas ao Estado, nem reduziu a família a usuária de serviço público. A família integra o próprio dever educacional. O Poder Público deve garantir o direito à educação, assegurar condições de aprendizagem, fiscalizar resultados e proteger a criança; a família, por sua vez, conserva responsabilidade própria na formação intelectual, moral, cultural e humana dos filhos.

Essa leitura impede uma compreensão estatizante do direito à educação. O dever estatal não transforma a escola em único ambiente legítimo de aprendizagem, nem converte o sistema educacional em monopólio burocrático sobre a infância. A escola é uma instituição essencial, espaço de formação, convivência e acesso ao conhecimento. Milhões de famílias dependem dela e nela encontram instrumentos concretos de promoção humana. Ainda assim, a relevância da escola não autoriza concluir que toda educação formal deva ocorrer exclusivamente dentro dela, sem espaço para modalidades como a em discussão.

Merece atenção o fato de que a própria Constituição fala em dever da família. Educar não significa apenas matricular. Matricular é uma forma juridicamente comum de cumprir o dever educacional; não esgota, por si só, a responsabilidade dos pais. A formação dos filhos envolve hábitos de estudo, disciplina, transmissão de valores, acompanhamento cotidiano, orientação moral, incentivo intelectual, convivência comunitária e amadurecimento da personalidade. A educação domiciliar parte dessa responsabilidade concreta e a organiza como modalidade de ensino sujeita a regras públicas.

Muito se fala de abandono intelectual quando se deseja questionar as famílias que optam por educar seus filhos em casa, mas a educação estatal permite e, em casos registrados, impõe a promoção automática em diversos cenários do ciclo pedagógico. A educação estatal, por vezes, oferece remuneração constrangedora aos professores, impõe-lhes salas com dezenas de alunos e lhes entrega pouco ou nenhum material didático.



Como estaria nossa educação se as muitas milionárias e a ameaça concreta de prisão, hoje lançadas contra famílias educadoras, fossem dirigidas com a mesma severidade aos maus gestores educacionais e aos políticos corruptos que desviam recursos destinados à educação?

Meu ponto não é condenar a educação regular. Pelo contrário, estou há 10 anos atuando nesta Comissão de Educação para melhorar o sistema público de ensino. Mas, mesmo diante das chagas que o assolam, ninguém ousaria dizer que há flagrante abandono intelectual em toda a rede regular de ensino. Infelizmente, a mesma régua não é oferecida ao ensino domiciliar.

Não em outro sentido vem também o art. 206 da Constituição, que reforça essa conclusão ao prever a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, bem como o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Esses princípios ocupam posição central no mérito da matéria.

A educação domiciliar representa uma expressão concreta desse pluralismo. Famílias diferentes possuem realidades distintas, ritmos distintos, necessidades distintas e convicções distintas sobre formação humana. Há crianças que se beneficiam de ensino personalizado, com maior atenção individual, adaptação de ritmo, reforço em áreas de dificuldade e aprofundamento em áreas de aptidão. Há famílias que buscam integrar estudo, vida comunitária, prática religiosa, atividades culturais, esportes, línguas, leitura, música e convivência intergeracional em um projeto pedagógico mais orgânico. A Constituição não autoriza desprezar essa diversidade. E acrescenta-se, há várias formas de educação domiciliar, como ocorre nos EUA, em que famílias possuem filhos matriculados na rede regular e outros que participam da educação domiciliar em razão de suas particularidades, visando atender o melhor interesse da criança.

Convém observar que a liberdade de ensinar não pertence apenas ao sistema escolar formal. Pais que assumem a condução educacional dos filhos, observam parâmetros curriculares, submetem-se a avaliação e



comprovam aprendizagem exercem parcela legítima da liberdade educativa protegida pelo texto constitucional. O Estado deve verificar resultados e proteger direitos; sua atuação, porém, precisa respeitar a existência de diferentes caminhos para a formação da criança.

O art. 226 da Constituição afirma que a família é base da sociedade e recebe especial proteção do Estado. Essa norma possui consequência jurídica. A família não é estrutura acessória da política educacional. Ela é uma instituição constitucionalmente protegida e possui precedência natural na formação da criança. Essa precedência não elimina o dever estatal, mas impede que o Poder Público trate a opção educativa familiar como suspeita por definição. A intervenção estatal precisa estar vinculada a critérios objetivos: aprendizagem, proteção, convivência, segurança e cumprimento do dever educacional.

O art. 229 da Constituição completa esse quadro ao estabelecer que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores. A norma é direta. Os pais não apenas podem educar; devem educar. Esse dever constitucional não pode ser interpretado de modo tão restritivo que, na prática, permita aos pais apenas entregar a criança a uma instituição escolar e acompanhar passivamente sua formação. A responsabilidade parental possui densidade própria. Quando a família pretende cumprir esse dever por meio da educação domiciliar regulada, com registro, acompanhamento, avaliação e observância dos parâmetros educacionais, o ordenamento deve dispor de instrumentos para reconhecer essa realidade.

O Código Civil caminha na mesma direção. O art. 1.634, inciso I, atribui aos pais, no exercício do poder familiar, a competência para dirigir a criação e a educação dos filhos. A expressão “dirigir” revela uma posição ativa. A lei civil reconhece aos pais responsabilidade de orientação, decisão e condução da formação dos filhos. A educação domiciliar regulada situa-se nesse espaço de responsabilidade parental, com os limites próprios do direito da criança e da fiscalização pública.



Essa fundamentação constitucional e civil encontra reforço no Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 26.3 dispõe que aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o modelo de instrução a ser ministrado a seus filhos. A norma internacional reconhece que a educação da criança envolve uma decisão familiar de primeira grandeza.

O Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 12.4, reconhece o direito dos pais e tutores de que seus filhos recebam educação religiosa e moral conforme suas próprias convicções. A norma protege a esfera de consciência da família diante de modelos educacionais que possam contrariar gravemente suas convicções morais, filosóficas ou religiosas. Esse fundamento possui relevância particular em sociedades plurais, nas quais o Estado não deve converter uma única concepção cultural ou pedagógica em padrão obrigatório para todas as famílias.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 13, 2.1, determina que os Estados respeitem a liberdade dos pais de escolher para seus filhos escolas distintas das criadas pelas autoridades públicas, desde que observados padrões mínimos de ensino. A formulação refere-se expressamente à escolha de instituições escolares, mas seu fundamento é mais amplo: o Estado deve respeitar a liberdade educativa das famílias e assegurar que a educação cumpra padrões mínimos de qualidade. Esse equilíbrio entre liberdade e padrão público dialoga diretamente com a educação domiciliar regulamentada.

É claro que eles não impõem ao Brasil a adoção da educação domiciliar como modelo obrigatório, nem dispensam o legislador nacional de criar regras próprias. Seu valor está em demonstrar que a prioridade educativa dos pais, a liberdade de escolha educacional e a formação moral dos filhos conforme as convicções familiares integram o patrimônio jurídico dos direitos humanos. A regulamentação da educação domiciliar é compatível com esse patrimônio, especialmente quando submete a modalidade a avaliação, acompanhamento e parâmetros mínimos de aprendizagem.

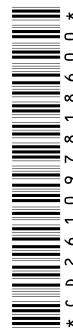


Sob esse ângulo, a educação domiciliar não deve ser examinada como concessão excepcional a famílias que desejam afastar-se da sociedade. A experiência internacional demonstra que essa modalidade pode integrar sistemas educacionais democráticos, com regras de registro, acompanhamento, supervisão, avaliação e reinserção escolar quando necessário. Estados Unidos, Canadá, Portugal, Finlândia, Austrália e outros países adotam modelos diversos de reconhecimento da educação domiciliar, variando o grau de controle estatal, os critérios de avaliação e as exigências administrativas. O dado relevante é a existência de modelos possíveis e funcionais.

No mérito, também merece destaque o valor humano da educação personalizada. A escola trabalha, por necessidade estrutural, com turmas, séries, cargas horárias uniformes e currículos aplicados a grupos. A educação domiciliar permite maior adaptação ao ritmo da criança. O estudante pode avançar com mais rapidez em áreas de maior facilidade e receber atenção mais intensa em pontos de dificuldade. Essa personalização favorece hábitos de leitura, aprofundamento intelectual, disciplina de estudo e participação mais ativa dos pais na vida acadêmica dos filhos.

Há ainda situações concretas em que a educação domiciliar responde melhor às circunstâncias da criança ou da família. Crianças com altas habilidades, estudantes com necessidades específicas, vítimas de bullying grave, famílias que vivem em regiões de difícil acesso, crianças em tratamento de saúde, famílias em deslocamento frequente e tantas outras circunstâncias que talvez sequer possamos imaginar.

Também convém afastar uma imagem caricatural do homeschooling. Há quem pense que a criança no homeschooling ficará confinada em casa, sem amigos, sem comunidade e sem contato com o mundo. A realidade é bem diferente, a rotina de famílias educadoras pode incluir esportes, música, línguas, leitura coletiva, grupos de aprendizagem, participação religiosa, atividades ao ar livre, viagens pedagógicas, visitas a museus, projetos sociais e interação com pessoas de diferentes idades. Essa convivência intergeracional, menos limitada à divisão por séries e faixas



etárias, contribui para maturidade, senso de responsabilidade e participação comunitária. Ouso dizer que permite uma formação ainda mais humana e sensível do que o ensino regular.

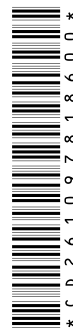
O valor histórico da educação domiciliar também merece registro. Antes da expansão da escolarização estatal moderna, a formação de crianças e jovens ocorreu, por longos períodos, em ambientes familiares. A escola moderna trouxe ganhos amplos de acesso, padronização mínima e alfabetização em massa, mas não apagou a legitimidade histórica da família como lugar de transmissão de conhecimento, virtudes, hábitos e cultura. A educação da pessoa sempre foi realidade mais ampla que a instituição escolar.

Essa memória histórica importa porque impede a identificação automática entre educação e escolarização. A escola é uma das grandes instituições educacionais da modernidade. A família é uma instituição anterior ao Estado e permanece reconhecida pela Constituição como base da sociedade. Uma política educacional equilibrada deve reconhecer a importância da escola e a legitimidade da família.

No plano humano, há ainda um aspecto que não deve ser desprezado. Muitos pais que buscam a educação domiciliar não o fazem por desprezo ao conhecimento, mas por zelo pela formação dos filhos. São famílias que dedicam tempo e recursos preciosos à educação dos filhos, em atividade que não é remunerada. Em vez de presumir negligência, o legislador deve criar critérios para aferir o cumprimento do dever educacional.

A regulamentação, nesse ponto, é instrumento de proteção integral. A omissão normativa cria um ambiente em que famílias responsáveis podem ser confundidas com famílias negligentes, enquanto o Estado permanece sem parâmetros claros para avaliar aprendizagem, socialização, rotina pedagógica e cumprimento de deveres. A ausência de lei não protege melhor a criança.

Merece atenção, ainda, o benefício logístico da regulamentação para o próprio Poder Público. Uma vez estabelecidos os critérios e as regras, Conselhos Tutelares, Ministério Público, secretarias de



educação e órgãos administrativos deixam de atuar com base em impressões divergentes sobre a modalidade. A lei fornece critérios para identificar quando há educação domiciliar regular e quando há violação de direitos. Essa distinção permite concentrar recursos públicos nos casos reais de evasão, violência, abandono e negligência.

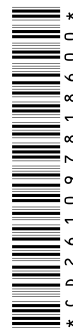
No cenário atual, a indefinição prejudica todos os envolvidos. As famílias permanecem vulneráveis. Os órgãos públicos gastam tempo com situações que poderiam ser resolvidas por procedimento administrativo próprio. O Judiciário é chamado a decidir casos que poderiam estar regulados em lei. A sociedade perde a oportunidade de construir um modelo de liberdade educacional com mais responsabilidade.

A educação domiciliar também amplia o repertório de respostas do sistema educacional.

Esse ponto dialoga diretamente com a dignidade da pessoa humana. A criança não é apenas destinatária de conteúdo curricular, mas sim pessoa em formação, inserida em uma família, em uma comunidade e em uma tradição cultural. O Estado tem dever de proteger essa criança; também deve respeitar a responsabilidade daqueles que, por vínculo natural e jurídico, respondem diretamente por sua formação.

O pluralismo educacional fortalece a sociedade. Ambientes educativos diversos podem gerar experiências, metodologias, materiais e práticas que enriquecem o debate público sobre aprendizagem. Também há benefício democrático na valorização da família como sujeito educacional, pois a comunidade se envolve mais e essa responsabilidade se aproxima da vida cotidiana. A criança percebe que o conhecimento não pertence apenas à escola, mas à própria vida familiar e comunitária. Esse vínculo entre estudo e vida concreta pode fortalecer o sentido da aprendizagem.

A objeção baseada no risco de abuso ou negligência deve ser enfrentada com responsabilidade. Casos de violação de direitos podem ocorrer em qualquer ambiente. A resposta jurídica deve estar orientada por indicadores concretos de risco, mecanismos de denúncia, acompanhamento adequado e



intervenção quando necessária. A simples frequência escolar não garante, por si só, ausência de violência, abandono emocional, abuso ou fracasso educacional.

À luz desse quadro, a aprovação do projeto representa resposta prudente ao clamor de famílias que pedem reconhecimento jurídico sem se eximir de deveres. O Estado não precisa escolher entre proibir abstratamente a educação domiciliar ou permitir sua prática sem fiscalização. Há alternativa constitucionalmente mais equilibrada: admitir a modalidade, exigir parâmetros, supervisionar resultados e responsabilizar desvios. Essa é a solução que melhor atende ao direito da criança, à autoridade educativa da família, à competência da União e à autonomia federativa dos Estados e do Distrito Federal.

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação do projeto de lei complementar nº 118, de 2025.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado DIEGO GARCIA
Relator

