

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO PARANÁ**

FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA - FITE, entidade de caráter sindical, conforme registro no Ministério do Trabalho e Emprego (doc. anexo), com representação reconhecida no Estado do Paraná, inscrita no CNPJ/MF sob o número 19.231.963/0001-24, com sede no SDS, Ed. Venâncio V, Bloco R, Sala 201, Brasília-DF, CEP. 70393-900, neste ato representada por sua presidente, Marilda de Abreu Araújo, brasileira, casada, professora, portadora do RG nº 1.260.379 SSP/MG e do CPF 128.588.206-78, **ANTONIO ANIBELLI NETO**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 4590410-5, inscrito no CPF sob o nº 759.241.109-15, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **ANTONIO TADEU VENERI**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 1001422-0, inscrito no CPF sob o nº 184.386.609-91, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **ARILSON MAROLDI CHIORATO**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 5580360-9, inscrito no CPF sob o nº 019.899.539-30, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **JORGE GOMES DE OLIVEIRA BRAND**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 4960825-0, inscrito no CPF sob o nº 033.570.039-02, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **JOSÉ RODRIGUES LEMOS**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 3573874-6, inscrito no CPF sob o nº 488.146.109-59, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **LUCIANA GUZELLA RAFAGNIN**, brasileira, Deputada Estadual do Paraná, portadora do RG nº 4315559-8, inscrita no CPF sob o nº 602.982.789-87, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado



do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; **MAURICIO THADEU DE MELLO E SILVA**, brasileiro, Deputado Estadual do Paraná, portador do RG nº 6114000-0, inscrito no CPF sob o nº 876.073.281-49, com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Praça Nossa Senhora de Salete, s/n, Centro Cívico, Curitiba/PR; representados judicialmente pelas advogadas e advogados que assinam a presente, vêm, respeitosamente, propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de MEDIDA CAUTELAR**, com fulcro no artigo 111, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná, e artigo 84, inciso II, alínea “i” do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para arguir a inconstitucionalidade da Lei Estadual 20.739, sancionada pelo Governador Carlos Massa Ratinho Junior em 04 de outubro de 2021, pelas razões que seguem.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA E MOTIVAÇÃO PARA A PRETENSÃO

Pretende-se com a presente ação arguir a inconstitucionalidade da Lei Estadual 20.739, de 04 de outubro de 2021, por violar de forma direta e flagrante dispositivos das Constituições do Estado do Paraná e da República Federativa do Brasil.

Eis o texto da norma impugnada:

Art. 1º A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 2º É admitido o ensino domiciliar, sob o encargo dos pais ou dos responsáveis pelos alunos, observadas a articulação, supervisão e avaliação periódica da aprendizagem pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino, nos limites estabelecidos por esta Lei.

§ 1º A participação comunitária do aluno em ensino domiciliar, com o objetivo de promover interação social deverá ser garantida pelos pais ou responsáveis, mediante a comprovação de participação em atividades públicas ou privadas, com carga horária não inferior a oito horas mensais, e dar-se-á através de comparecimento em atividades coletivas desportivas, religiosas ou de lazer, em espaços públicos ou privados.

§ 2º O aluno em ensino domiciliar poderá ser dispensado da participação comunitária mediante recomendação médica específica.

§3º A comprovação da participação do aluno em ensino domiciliar às atividades descritas nos §§ 1º e 2º deste artigo dar-se-á por meio



de matrículas, contratos, diplomas, certificados, recibos e declaração dos pais ou responsáveis, instruídos com filmagens ou fotografias, como ainda, por qualquer outro meio idôneo.

Art. 3º Veda a opção pelo ensino domiciliar aos pais ou responsáveis dos alunos que:

I - tenham sofrido condenação pela prática de qualquer crime doloso contra a vida e os crimes cometidos na modalidade dolosa, previstos na:

- a) Parte Especial do Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
- b) Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- c) Lei Federal nº 8.072, de 25 de julho de 1990;
- d) Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e
- e) Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006;

II - tenham sofrido as determinações cabíveis previstas no art. 101 da Lei Federal nº 8.069, de 1990; ou

III - que estejam respondendo administrativa ou judicialmente por falta, omissão ou abuso à criança e ao adolescente, nos termos do que preceitua o inciso II do art. 98 da Lei Federal nº 8.069, de 1990.

Art. 4º É plena a liberdade de opção dos pais ou responsáveis entre o ensino escolar e o ensino domiciliar.

Parágrafo único. A opção pode ser realizada a qualquer tempo e deve ser comunicada expressamente à instituição escolar na qual o aluno encontra-se matriculado.

Art. 5º É assegurada a igualdade de condições e direitos entre os alunos do ensino escolar e do ensino domiciliar.

Parágrafo único. A igualdade referida no caput deste artigo se estende aos pais ou responsáveis optantes pelo ensino domiciliar.

Art. 6º Os optantes pelo ensino domiciliar devem declarar a sua escolha ao órgão competente, conforme definido em ato do Poder Executivo, por meio de formulário específico.

§1º O recebimento do formulário pela autoridade competente implica na autorização e matrícula, para todos os efeitos legais, para o ensino domiciliar, nos termos do inciso II do art. 209 da Constituição Federal.

§2º As famílias terão assegurado seu direito de exercer o ensino domiciliar plenamente, enquanto não estiver disponível o formulário.

Art. 7º As famílias que optarem pelo ensino domiciliar devem manter registro atualizado das atividades pedagógicas desenvolvidas com os seus alunos, bem como, deverão apresentá-lo sempre que requerido pela autoridade competente.



§1º O registro atualizado das atividades pedagógicas é dispensado em caso do aluno estar matriculado em instituição de apoio ao ensino domiciliar.

§2º O Poder Executivo regulamentará as atribuições das instituições de apoio ao ensino domiciliar.

Art. 8º As crianças e adolescentes ensinados no regime domiciliar serão avaliados por meio das provas institucionais aplicadas pelo sistema público de ensino nos termos do art. 38 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB).

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará a fiscalização das atividades realizadas no âmbito do ensino domiciliar, que também poderá ser realizada pelo Conselho Tutelar da localidade, conforme atribuições ordinariamente previstas pela Lei Federal nº 8.069, de 1990, no que diz respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes, em especial o da convivência comunitária.

Trata-se de Lei Estadual que autoriza o ensino domiciliar no Paraná, estabelecendo critérios para a sua prática. A norma, contudo, revela-se inconstitucional em muitos aspectos, a ponto de surpreender que o projeto tenha sido assinado por tantos parlamentares e sancionada pelo chefe do Poder Executivo estadual.

Além de flagrante inconstitucionalidade derivada da incompetência do ente federativo que propôs o modelo educacional para o estado, configura-se, também, do ponto de vista material, inconsistências insuportáveis entre o texto e o Estado Democrático de Direito, especialmente, no que diz respeito à proteção da infância e da juventude.

A Constituição da República Brasileira, em especial através de seu art. 227, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 1990) procederam transformações revolucionárias acerca da posição da família, do Estado e da sociedade civil frente a crianças e adolescentes. Com tais marcos normativos, o panorama jurídico se altera. Não há mais um recorte entre crianças e adolescentes disponíveis à atuação do Estado, considerada a menoridade em situação irregular, e disponíveis à atuação parental. A doutrina da proteção integral da infância e da juventude impõe um olhar integrativo em prol de seu melhor interesse, convocando Estado, sociedade civil e família, de modo colaborativo, para o atendimento.



Para tanto, providências em um sentido emancipatório, de mútuo respeito e de pluralidade de ideias mostram-se necessárias, e satisfazê-las através do espaço educacional parece a alternativa mais desejável e segura. É para estes fins que se concentram a capacitação e o engajamento diário de professores(as) e funcionários(as) deste espaço, que, já em estado de prementes desafios, têm sua importante atividade aviltada e colocada sob suspeita por lamentáveis pretensões legislativas como a presente.

A ânsia de comando familiar sobre a formação educacional demonstra uma pulsação antidemocrática; um giro retornante àquele passado no qual filhos e filhas se traduziam não como sujeitos de direito, mas como objetos nos quais os familiares poderiam, a qualquer custo e castigo, fazer repercutir as suas próprias percepções de mundo. A personalidade de crianças e de adolescentes deve se desenvolver a partir de potencialidades diversas. Não é defensável que estes sujeitos se vejam obrigados à reprodução mecânica de ideais vivenciados por sua esfera familiar, fechando os demais canais de crescimento pessoal e social.

Não se quer, com isso, aviltar as irradiações de poder familiar pelas quais pais e mães se legitimam à transmissão responsável de costumes, de reflexões, de tendências e de crenças à sua prole. Pretender, contudo, excluir uma formação que considere a vida pública como importante aspecto da educação ou que ela signifique uma mera extensão deste panorama doméstico beira o absurdo.

Basta registrar que o cuidado realizador do melhor interesse compõe um ideal de articulação parental, que, todavia, não se traduz, sempre, em uma realidade fática atenta aos mais caros valores constitucionais.

Por exemplo, não se podem deixar de lado dados como aqueles organizados recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: dentre as vítimas de estupro no Brasil, 89% são do sexo feminino, 70% são crianças e adolescentes, e 70% das agressões sexuais ocorrem no ambiente doméstico¹.

¹ CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de Santa Cruz. *Estupros no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde (versão preliminar)*. Brasília: IPEA, 2014.



O excesso de expectativas que se tem depositado em apenas um eixo da tríade anunciada como responsável pela condução responsável da infância e da juventude – família, Estado, sociedade civil – traduz leitura errática do texto constitucional, que não os organiza em sentido subsidiário, mas cooperativo.

Ao lado de possibilidades, há, pois, igualmente, limitações no seio parental para o atendimento de todas as necessidades deste público que variam em gravidade. Podem ir, portanto, da mera indisponibilidade parcial de tempo para diálogos com crianças e adolescentes, produzida pela dedicação laboral crescente dos adultos, a abusos sexuais criminalmente imputáveis que se veem subnotificados em razão do mito do privatismo doméstico.

Tal radiografia demonstra uma necessidade de contrapontos, diálogos, potencialidades para além dos muros de casa ao público infanto-juvenil. Conforme Maria Celina Bodin de Moraes, a tendência promissora em torno do eixo parental é que este se incremente em termos de responsabilidade, e não de liberdade ilimitada sobre a prole, como se louvou em um passado ainda recente no campo jurídico².

O horizonte colaborativo a que se refere foi exposto de modo elucidativo pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.537, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

Assim se extrai do trecho colacionado abaixo:

A contrariedade desse Projeto de Lei também está na afirmação de que a educação moral é prerrogativa dos pais, ignorando o Art. 205 da Constituição Federal que determina a educação dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade, sem distinguir competências exclusivas dos pais e da escola, não separando as diversas dimensões do processo educativo, que envolve apreensão de conhecimentos, a construção de valores e o desenvolvimento do pensamento crítico (Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.537. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 21 de março de 2017).

² BODIN DE MORAES, Maria Celina. A nova família, de novo: estruturas e função das famílias contemporâneas. In: **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 18, n. 2, Maio/Agosto 2013.



De fato, a família não pode ser interpretada como detentora de poderes irrestritos e exclusivos sobre a prole, e uma atuação plural, conjunta ao Estado e à sociedade civil, destacado o papel da escola, é medida que impera no contexto contemporâneo.

Diante dos ataques experimentados à educação de qualidade representados pela educação domiciliar, colacionam-se, nesta petição, pareceres e notas técnicas de entidades historicamente comprometidas com a temática no sentido de recusar vigência a legislações como a aprovada no estado paranaense.

Para o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), em conformidade com Nota Técnica produzida e anexada nesta ocasião, as iniciativas em *homeschooling* legisladas inspiram preocupação, vez que o Supremo Tribunal Federal, através do Recurso Extraordinário 888815, julgado em 2018, apontou para uma necessária regulamentação minuciosa caso aprovada a medida, o que não se satisfaz em sede estadual pela lei em apreço, que é lacunosa quanto à implementação e à fiscalização pelo Poder Público.

O Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais, em Nota Técnica, sobre projeto de natureza similar à lei paranaense trazido à baila, indica a escola como espaço protetivo de violência intrafamiliar, de combate à fome, de acesso à saúde e de convivência comunitária. Logo, desaprova “*qualquer iniciativa que autorize o ensino domiciliar no Brasil, porque contrário aos interesses de crianças e adolescentes*”.

Em Nota Pública do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre Ensino Domiciliar, também anexado, recomenda-se o arquivamento de todas as propostas de *homeschooling* no país porque o abandono intelectual configura crime, nos termos do art. 246 do Código Penal vigente, e aprofunda as desigualdades vivenciadas por parte da população infanto-juvenil.

De acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, formada por gestores responsáveis pela oferta de mais de 22 milhões de matrículas em educação básica pública, em manifesto em anexo, descabe a educação domiciliar no contexto brasileiro porque representa a exclusão de crianças do direito à educação, do



direito ao desenvolvimento pleno em múltiplas dimensões, e se trata de medida traumática com perdas irreparáveis aos estudantes submetidos à modalidade.

A Rede Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, composta por dezesseis organizações especializadas na temática da sociedade civil, divulgou posicionamento público, igualmente colacionado, dos riscos agravados pela medida aos estudantes com deficiência. Da manifestação se extrai que a convivência escolar é direito que se conquistou recentemente por tal população, a qual se vê ainda mais violada, quanto a tal acesso pleno, em seu processo de formação.

As mais de 300 entidades que integram Coalizões, Redes, Entidades Sindicais, Instituições Acadêmicas, Fóruns, Movimentos Sociais, Organizações da Sociedade Civil e Associações, signatárias do Manifesto Contra a Regulamentação da Educação Domiciliar e em Defesa do Investimento nas Escolas Públicas, em anexo, destacam que *“o homeschooling é fator de EXTREMO RISCO e constitui mais um ataque ao direito à educação como uma das garantias fundamentais da pessoa humana”*.

Em 2000, o Ministério da Educação, através do Conselho Nacional de Educação, provocado para se manifestar a propósito, foi enfático no sentido de que *“a Constituição Federal aponta nitidamente para a obrigatoriedade do aluno na escola, em especial na faixa de escolarização obrigatória, instituindo para o Poder Público a obrigação de recensear, fazer a chamada escolar e zelar para que os pais se responsabilizem pela frequência à escola”*.

Ora, este horizonte garantista também é evidente em texto constitucional estadual, pelo que a presente ação se apresenta.

Neste sentido, passa-se a enfrentar, mais pormenorizadamente, sobre a inconstitucionalidade da lei reguladora da educação domiciliar no Paraná, para, ao final, requerer que este Tribunal lhe retire o vigor.

II. LEGITIMIDADE DOS AUTORES



A legitimidade ativa na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade está prevista no rol taxativo do art. 111 da Constituição do Estado do Paraná, que nos incisos VI e VII traz as figuras das federações e do Deputado Estadual como legitimados para ingressar com a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Art. 111. São partes legítimas para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

[...]

VI - as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual;

VII - o Deputado Estadual.

Da mesma forma, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça, em seu “CAPÍTULO III - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE” trata da legitimidade ativa para propor a mencionada ação:

Art. 273. Podem propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, perante a Constituição Estadual, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio da mesma Constituição, no âmbito de seu interesse:

I - o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa;

II - o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado;

III - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local ou estadual que afete a autonomia local;

IV - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

V - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa;

VI - as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual;

VII - o Deputado Estadual.

Em relação à legitimidade dos Deputados Estaduais para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná como segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DE DEPUTADO ESTADUAL. PRELIMINAR REJEITADA. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA. PRAZO DOS MANDATOS DOS MEMBROS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DE VEREADORES INFERIOR A DOIS ANOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES DA CORTE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (1) O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário n.º 261.677/PR, proclamou a "Legitimação ativa de Deputado Estadual para propor ação direta



de inconstitucionalidade de normas locais em face da Constituição do Estado, à vista do art. 125, § 2.º, da Constituição Federal. Precedente: ADI 558-9 MC, Pertence, DJ 26.3.93"(Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 06.04.2006). (2) O art. 16 da Constituição do Estado do Paraná dispõe que a Lei Orgânica Municipal deverá atender aos princípios nela estabelecidos e na Constituição Federal. Por isso, o prazo de um ano, para os mandatos dos membros da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores, não guarda simetria com o § 3.º do art. 61 da Constituição Estadual, que estipula o período de dois anos para os mandatos dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. De dois anos também é, segundo dispõe o § 4.º do art. 57 da Constituição da República, os mandatos dos membros das Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; (TJ-PR - Assistência Judiciária: 8635974 PR 863597-4 (Acórdão), Relator: Adalberto Jorge Xisto Pereira, Data de Julgamento: 06/05/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 1106 23/05/2013) (grifo nosso)

Portanto, os proponentes, na condição de Deputados Estaduais, são legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, na forma do Art. 111, inciso VII da Constituição Estadual, e, portanto, defensor da cidadania e da Constituição.

III. A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA IMPUGNADA

a) Invasão de competência exclusiva da União

Ao editar lei que institui o ensino domiciliar, o Estado do Paraná invadiu competência federal para tratar da matéria, violando o inciso XXIV do artigo 22 da Constituição Federal, que estabelece como exclusiva da união a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação.^[4]

Tal exclusividade é reafirmada no artigo 9º, inciso 4º da Lei Federal 9.394/1996, o qual determina que compete à União Federal, em parceria com Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer “competências e diretrizes para educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum”.

A exegese do dispositivo legal não deixa dúvida de que, não obstante deva ouvir as unidades da federação e os municípios, a competência para tratar de diretrizes do ensino fundamental ao médio é exclusivamente da União. A outra conclusão não se



pode chegar se detidamente examinados os artigos 10 e 11 da mencionada lei, que estabelecem as competências de estados e municípios, não constando em nenhum dos seus incisos a possibilidade de iniciativa de lei que altere de forma tão drástica a educação, como faz a Lei impugnada.

Sobre a matéria, expressou-se entendimento no sentido aqui defendido ao se julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Autos 0062211-56.2020.8.16.0000, da relatoria da Des. MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, em 21.06.2021, abaixo ementado:

ACÇÃO 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 ESTABELECER 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 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. 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 ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (TJPR. ADIN 0062211-56.2020.8.16.0000. Rel. Des. MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, julgado em 21.06.2021).



Importa destacar que em decisões recentes invocando a inconstitucionalidade formal ora arguida, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional Lei Estadual de Alagoas que instituía o “Programa Escola sem Partido” naquele estado ao julgar as ações diretas de inconstitucionalidade 5537, 5580 e 6038, da relatoria do Min. Roberto Barroso, abonando que se trata de competência da União.

No mesmo sentido também foi o entendimento da Suprema Corte quanto a diversas leis municipais que estabeleciam proibições de temas relacionados a gênero e sexualidade em escola, usurpando a competência para legislar sobre educação, como confirmam as arguições de descumprimento de preceito fundamental 457, da relatoria do Min. Alexandre de Moraes; 460, da relatoria do Min. Luiz Fux; 461, 465 e 600, da relatoria do Min. Roberto Barroso; 467, da relatoria do Min. Gilmar Mendes; e 526, da relatoria da Min. Carmen Lúcia.

Assim, dada a incompetência do ente estadual para legislar sobre a matéria, padece de inconstitucionalidade formal a lei em epígrafe.

IV. A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA NORMA IMPUGNADA EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ E SUA CONTRARIEDADE AO ORDENAMENTO JURÍDICO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO.

A inconstitucionalidade formal, como acima indicado, decorre de simples análise do texto constitucional, o qual limita as possibilidades legislativas do Paraná quanto aos contornos da educação domiciliar.

Contudo, para além da técnica processual, é dever do Poder Judiciário salvaguardar o ordenamento jurídico constitucionalmente agasalhado pela *ratio* constitucional. Quanto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, compete defender a integridade do texto constitucional local, o qual é frontalmente violado pela Lei Estadual 20.739 de 2021, como se passa a desdobrar abaixo.



a) Violação do dever estatal de proporcionar acesso à cultura e à educação e de combater a desigualdade e a marginalização social – artigo 12, inciso V, da Constituição Estadual e artigo 23, inciso V da Constituição Federal

A norma impugnada afronta o incisos V do artigo 12 da Constituição Estadual, que impõe a todas as esferas da federação o dever de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e o de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização:

Art. 12. É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Ora, a escola é ambiente de abertura de diálogo entre estudantes, docentes capacitados(as) e realidades que ultrapassam a experiência familiar ou comunitária. Constitui certamente ambiente seguro e propício para a concretização destes deveres da União, Estados e Municípios, através da educação para o respeito, para a convivência pacífica e especialmente para mediar, por meio de profissionais habilitados(as), o contato de estudantes com o mundo.

A limitação do diálogo proposta pela Lei ora atacada se traduz em um contínuo e amplo processo de fechamento de crianças e adolescentes ao espaço doméstico e privado, em claro desacordo com o artigo 12 da Constituição Estadual, que impõe ao Paraná o dever de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e ao conhecimento científico. Da mesma forma, a norma impugnada afronta o inciso V, do artigo 23 da Constituição Federal, que possui redação idêntica ao da carta política estadual.

Essa incumbência, em que pese possa ter a colaboração da família, jamais pode ser a ela delegada sob pena de ferir a literalidade do dispositivo constitucional em epígrafe. Ademais, não há, no texto impugnado, solução viável para a fiscalização da qualidade de acesso à cultura, à educação e ao conhecimento científico, o qual só se dá, de modo árduo e consistente, através da pedagogia validada institucionalmente.



Na atual conjuntura brasileira, a escola tem sido questionada, exatamente, por se propor à abertura de horizontes para crianças e adolescentes. Contudo, impedir a frequência à escola para manter os filhos fadados aos próprios valores familiares é negar a estudantes a possibilidade de conhecerem novas realidades e se desenvolverem para além dos limites do poder parental, o qual, ao revés do que se espera, pode ser abusivo.

O estabelecimento de uma soberania familiar para decidir os destinos educacionais da prole, como pretende a lei impugnada, além de ferir o obrigatório compartilhamento da responsabilidade pela educação com o estado e a sociedade e desestimular o diálogo, contribui para a estagnação do conhecimento, impedindo a superação dos limites daquilo que a família é capaz de compreender, e, conseqüentemente, de ensinar.

b) Contrariedade ao direito à educação para o pleno desenvolvimento, preparo para a cidadania - Artigos 177 da Constituição Estadual e 205 da Constituição Federal

A Constituição paranaense, em seu artigo 177, impõe ao Estado e à Família o dever de educar com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa e para a cidadania.

Transcrevemos:

Art. 177. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Igualmente ao artigo constitucional reputado como violado no tópico anterior, trata-se o dispositivo em questão de cláusula de reprodutibilidade obrigatória nas constituições estaduais, vinculando-se ao artigo 205 da carta política federal. Dele se extrai que a educação não configura um direito disponível à família, mas se impõe como um dever que emana da mais fundamental norma do Estado Democrático de Direito brasileiro.



Ao retirar da escola a exclusividade da educação formal, delegando-a a pais ou responsáveis, a norma impugnada acaba por violar os dispositivos constitucionais acima reproduzidos. O comando da norma constitucional estabelece que a educação tem como objetivo o desenvolvimento do(a) estudante, a sua formação cidadã e qualificação profissional. Ao Estado cabe definir o conteúdo escolar que permita alcançá-lo e, à família, cabe contribuir para a sua construção através dos mecanismos de participação popular, como as conferências de educação e os conselhos escolares. Também é seu dever criar condições para que seus filhos e filhas frequentem a escola e auxiliá-los a ter um desempenho satisfatório, acompanhando o processo pedagógico de modo ativo. Mas em nenhum momento a Constituição confere a ela o poder de escolha sobre a frequência ou não à escola.

A instituição de ensino é um espaço de construção e exercício ético, isto é, consiste em preparar o corpo discente para a vida pública, para a relação com o outro e, portanto, para a cidadania. À escola cabe o papel da mediação e da intervenção sociocultural, trata-se de um instrumento transformador da realidade social e potencializador da democracia.

A educação tem esse papel importante de apresentar às crianças e aos jovens o mundo. E nisso está a sua função ética. O mundo como um direito, ou o direito ao mundo, realiza-se a partir da exposição, mediada pela escola, a elementos novos. Exposição ao novo num processo dialógico e a partir de ferramentas pedagógicas que permitem que o ininteligível se torne paulatinamente compreensível, num verdadeiro exercício de alteridade.

Nesse sentido, é muito esclarecedora a proposta de Jan Masschelein e Maarten Simons:

O elemento democrático – e político – da educação está localizado nessa dupla experiência do mundo como um bem comum e do “eu posso” (em oposição a “eu devo”). É a abertura de um mundo fora de nós mesmos e o envolvimento da criança ou do jovem nesse mundo compartilhado. Assim, não é uma questão de começar a partir do mundo imediato das crianças ou dos jovens, mas de trazê-los para a vastidão do mundo, apresentando-lhes as coisas do mundo (matemática, inglês, culinária, marcenaria) e, literalmente, persuadindo-os ao contato com essas coisas, colocando-os em sua



companhia, para que essas coisas – e, com elas, o mundo – comecem a se tornar significativas para eles. É isso o que capacita o jovem a se experimentar como cidadão do mundo³.

Apesar do § 1º, do artigo 2º, da lei atacada estabelecer a obrigatoriedade de oito horas mensais de atividades comunitárias a estudantes cuja família tenha optado pela educação domiciliar, trata-se de tempo exíguo e cujo cumprimento será de difícil ou impossível fiscalização.

A título comparativo, considere-se que este é o tempo de contato social extrafamiliar que um(a) aluno(a) em ensino integral teria em um único dia. Ou, se considerarmos uma estudante de meio período, esse tempo é alcançado em dois dias de aula.

O modelo proposto, assim, coloca em enorme desvantagem a pessoa que for submetida a ensino domiciliar, em sentido contrário ao pleno desenvolvimento da personalidade e causando evidentes prejuízos à sua formação para a cidadania.

Além disso, a escola transborda o papel puramente pedagógico e significa, à juventude paranaense, acesso a uma pluralidade de direitos humanos e fundamentais que consistem em bem se alimentar, em praticar esportes, em desfrutar da companhia de outras crianças e de outros(as) adolescentes, em ser salvaguardado(a) da violência, entre tantos outros aspectos.

Neste sentido é que se passa a desenvolver abaixo.

c) Contrariedade ao direito à alimentação, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, a estar salvo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão - Artigo 216 da Constituição Estadual e Artigo 227 da Constituição Federal

À Família, Estado e sociedade também se impõe a obrigação de assegurar a crianças e adolescentes acesso à cultura, à liberdade, à convivência comunitária e mantê-las à

³ MASSSCHELEIN, J.; SIMONS, M. *Em defesa da escola: uma questão pública*. Tradução: Cristina Antunes. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.



salvo da discriminação, violência, crueldade e opressão, nos termos do artigo 216 da Constituição Estadual e 227 da Federal. Vejamos:

Art. 216. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao deficiente, com absoluta prioridade, o direito a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Num único artigo, as cartas políticas listam uma série de direitos de crianças e adolescentes que a lei impugnada viola frontalmente. Neste dispositivo, a legislação também inclui a pessoa com deficiência como destinatária destas garantias, aspecto de alta relevância para a aferição da constitucionalidade da lei que autoriza o ensino domiciliar neste Estado.

Quanto ao **direito à alimentação**, a educação domiciliar pode aumentar a insegurança alimentar de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, sendo que para uma elevada parcela a merenda escolar representa a principal fonte nutricional, o que significa negar, pela Lei, saúde à população estudantil.

Quanto ao **acesso à educação**, o modelo combatido tem potencial de estimular a evasão escolar, um problema que já é grave para o ensino escolar. Como forma de combater a evasão, a estrutura escolar prevê o acompanhamento e a busca ativa de estudantes com queda de frequência. Já a educação domiciliar aumentará o distanciamento entre estudantes e Estado, dificultando a identificação de evasão e a implementação de estratégias de busca ativa, o que opera uma facilitação para os casos já intensos de exploração de trabalho infantil.

Quanto ao direito **à dignidade, ao respeito e à liberdade**, a educação domiciliar encerra crianças e adolescentes ao ambiente doméstico sem que sua vontade seja levada em consideração. Além disso, tem potencial de dificultar o monitoramento da observância destes direitos pela família, aprofundando a distância entre os sujeitos e o aparato estatal encarregado pela fiscalização, como o conselho tutelar, em razão da inviolabilidade do domicílio.



Quanto ao direito de estar a salvo de **discriminação, violência, crueldade e opressão**, o ensino domiciliar tem potencial de ocultar e aumentar a violência doméstica, LGBTIfóbica e sexual, bem como os maus tratos contra crianças e adolescentes, na medida em que a escola é o principal canal de escuta e de notificação dessas formas de agressão ao poder público. Em acréscimo, não se ignora que o maior risco de uma mulher adulta ser morta ou agredida, ou de uma criança ser alvo de abuso físico e sexual, reside precisamente na intimidade do lar, vítima de algum familiar.

Finalmente, quanto a **estudantes com deficiência**, a educação domiciliar rompe com a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foi uma conquista pela igualdade ao acabar com a segregação de estudantes em escolas e classes especiais prevendo como um direito das crianças e adolescentes com deficiência a frequência às escolas regulares e o convívio social não segregado.

Como se vê, a lei impugnada viola várias dimensões dos direitos e garantias constitucionais da infância e juventude, previstos nos artigos 216 da Constituição Estadual e no artigo 227 da Constituição Federal.

e) Violação do princípio da liberdade de cátedra e do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas – Artigo 178 da Constituição Estadual e Artigo 206 da Constituição Federal

A vedação contida na lei impugnada também viola o artigo 178 da Constituição Paranaense, o qual, além de reiterar a vedação a qualquer forma de discriminação e segregação (inciso I), assenta como princípios da educação a liberdade de cátedra (inciso III), o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e religiosas (inciso IV).

Art. 178. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condição para acesso e permanência na escola, vedada qualquer forma de discriminação e segregação;



- III - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- VI - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e religiosas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Este dispositivo da carta política estadual repete cláusulas contidas no artigo 206 da Constituição Federal. Ao confrontarmos os princípios que dele emanam com a lei impugnada sua teratologia é plenamente revelada.

Os conflitos que a lei impugnada instaura conduzem à restrição do direito de aprender de crianças e adolescentes e se relaciona ao desejo de privar o corpo estudantil de visões de mundo diversas de certos valores familiares.

Através da Lei impugnada, o Estado do Paraná autoriza a família a decidir sobre a extensão do direito de aprender de crianças e adolescentes, permitindo que sua formação educacional seja operada fora do espaço público em que está inserida a comunidade escolar, mas também - e especialmente – o acesso ao conhecimento com total liberdade por parte do corpo discente. Em última análise, a proposta impede que a educação alcance o seu principal objetivo, isto é, o de permitir que o acúmulo de conhecimento de uma dada sociedade seja acrescentado de novas nuances e avanços a partir do debate público e sua constante revisão. Seria aceitar o governo dos preconceitos, dos dogmas e do conformismo.

A liberdade de apreender e ensinar, ou liberdade de cátedra, a que alude o inciso III do artigo 178, antes reproduzido, impede interferências não apenas da família, mas também do Estado na autonomia de docentes em ensinar os conteúdos escolares definidos nas normativas nacionais e locais para a educação.

Não se trata, portanto, de defender que, no âmbito da educação fundamental, cada professor pode decidir sobre o conteúdo a ser ensinado, posto que as inúmeras normas democraticamente discutidas que regulamentam a educação já se ocupam desta tarefa, em especial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os Planos de Educação, a Base Nacional Curricular Comum e os projetos pedagógicos das escolas, que orientam a sofisticação pedagógica, ao revés do que se pode imaginar do vazio normativo relegado à educação domiciliar. A educação formal brasileira já está dotada de



mecanismos que permitem responsabilizar docentes que não cumprem adequadamente o seu ofício, bem diversamente do que se pode imaginar em relação a famílias que, sem a devida capacitação, empreendem o *homeschooling*.

Ainda sobre a responsabilidade dos profissionais da educação e do papel social da escola, os Conselhos Escolares os Projetos Político Pedagógicos (PPP), este último responsável pela definição dos currículos - ambos com previsões na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) - funcionam como verdadeiros freios e contrapesos no processo da oferta escolar pública. Portanto, a escola não é uma “ilha educativa”, podendo (e devendo) a comunidade - famílias, profissionais, estudantes emancipados e gestores públicos - se envolverem em todo o processo educativo.

Em que pese já esteja superada a noção de que estudantes sempre estão na posição de quem aprende e docentes na de quem ensina, há um claro cuidado do constituinte em garantir a crianças e adolescentes a liberdade de aprender. Essa dimensão, contudo, pode ser gravemente prejudicada quando se outorga à família o direito de impedir que filhos e filhas frequentem a escola.

A lei impugnada é, nesse sentido, frontalmente contrária ao exercício da liberdade de aprender, na medida em que o papel de educador(a) se confunde com o parental, não necessariamente versado cientificamente, retirando de estudantes os estímulos próprio do contato externo com noções e formas de pensamento plurais, docentes e colegas que se alteram a cada ano, atividades em equipe, brincadeiras e mesmo conflitos e decepções que fazem parte de um desenvolvimento infanto-juvenil saudável.

O pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, valor que emana do Estado Democrático de Direito, por outro lado, é uma garantia da não hierarquização do conhecimento e dos saberes, um princípio caro a uma nacionalidade diversa como a brasileira. A educação plural pressupõe o dissenso, o conflito e o diálogo, noções que acabam por ser vedadas pelo espírito da lei em debate.

f) Contrariedade à noção de educação como serviço público - Artigo 182 da Constituição Estadual e Artigo 209 da Constituição Federal



Não há dúvidas em relação ao dever do Estado brasileiro, em todas as esferas, de ser responsável pela promoção da educação, em sentido amplo, juntamente com a família e com colaboração de toda a sociedade, conforme já analisado.

Todavia, o ensino escolar, o qual se constitui como a atividade educacional em sentido estrito, é imposto ao Estado, o qual deve promovê-lo com fundamento nos princípios delimitados no art. 206 da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, do ensino relacionado ao direito à educação de serviço público, cujo regime jurídico é delimitado pelo art. 175 da Constituição Federal. Especificamente, a atividade material de educação, por meio do ensino, enquadra-se na definição de *serviço público não privativo*, no escólio de Eros Grau, ou de *serviço público que o estado tem a obrigação de prestar, mas sem exclusividade*, como define Celso Antônio Bandeira de Mello, pois se trata de atividade que pode ser explorada pela iniciativa privada, como bem define o art. 209, da Constituição Federal, independentemente de concessão ou permissão, todavia, mantendo-se a qualidade da atividade como *serviço público*.

Assim, o que torna os chamados *serviços públicos não privativos* distintos dos *privativos* é a circunstância de os primeiros poderem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização, ao passo que os últimos apenas poderão ser prestados pelo setor privado sob um desses regimes.

Há, portanto, serviço público mesmo nas hipóteses de prestação dos serviços de educação e saúde pelo setor privado. Isso mesmo é que os arts. 209 e 199 declaram expressamente serem livres à iniciativa privada a assistência à saúde e o ensino – se não se tratassem, saúde e ensino, de serviço público, razão não haveria para as afirmações dos preceitos constitucionais. Para o texto constitucional estadual, a previsão quanto ao ensino, neste sentido, consta em art. 182.

Educação é atividade administrativa, configurada como *serviço público não privativo* e que, por lógica, pode ser prestado pela iniciativa privada. Todavia, tratando-se de serviço público, o regime jurídico a ser aplicado é o regime jurídico de Direito



Público ou regime jurídico administrativo, em que impõe os princípios que regem a Administração Pública, sobretudo os que constam no art. 37 da Constituição Federal.

Ainda que prestada por agentes da iniciativa privada, a atividade de educação se insere no rol de serviços públicos e, portanto, está submetida aos princípios e limites inerentes ao regime jurídico administrativo. Com efeito, a aplicação do art. 209 da CF, exige restrição aos exatos termos consignados no texto constitucional, sob pena de desconfigurar o sentido pretendido pelo constituinte, até porque a Administração Pública está vinculada ao texto constitucional e à legislação infraconstitucional, especialmente por meio do princípio da legalidade, cabendo à estrutura estatal dar fiel cumprimento àquilo que está prescrito.

Nesse sentido, é necessário destacar o teor do art. 209, da Constituição Federal, reproduzido de modo idêntico em texto constitucional estadual do Paraná, junto ao art. 182, para compreendê-lo sob o manto da lógica do Direito Público e do regime jurídico administrativo:

Art. 209. **O ensino é livre à iniciativa privada**, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Primeiro, note-se que o teor do *caput* do dispositivo é objetivo em não restringir ao Poder Público a prestação dos serviços relacionados ao ensino, sem, no entanto, deixar de submeter tal atividade às limitações do art. 175, CF, no sentido de compreender essa atividade como serviço público e, conseqüentemente, assegurar a sua realização por meio de um regime jurídico diferente daquele que envolve as atividades totalmente dispostas aos particulares.

Note-se que se faz menção expressa à *iniciativa privada* como ator legitimado a prestar a atividade de ensino concomitantemente à prestação gratuita realizada pelo Estado. Ora, se se abre a possibilidade de efetivação de uma atividade atinente ao Poder Público para particulares, é óbvio que tal prestação se dará (é o que se espera) em nível de exploração de atividade econômica. É dizer, uma mesma atividade (ensino), por força de determinação constitucional, é prestada pelo Poder Público e,



ao mesmo tempo, disposta aos particulares para exploração em termos de atividade econômica.

Em termos de estrutura capitalista, a alusão à iniciativa privada diz respeito principalmente ao conceito de empresa e, por consequência, de atividade empresária, a qual é realizada pelo empresário, sobre o qual discorre o Código Civil, em seu art. 966, em que resta delimitado que o empresário é quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção de bens ou de serviços, ainda que em caráter individual. Ademais, para ser considerado empresário, é obrigatória a inscrição em Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, nos termos do art. 967, CC; bem como deverá apresentar e registrar as informações dispostas no rol do art. 968, CC:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Art. 967. É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade.

Art. 968. A inscrição do empresário far-se-á mediante requerimento que contenha:

I - o seu nome, nacionalidade, domicílio, estado civil e, se casado, o regime de bens;

II - a firma, com a respectiva assinatura autógrafa que poderá ser substituída pela assinatura autenticada com certificação digital ou meio equivalente que comprove a sua autenticidade, ressalvado o disposto no inciso I do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - o capital;

IV - o objeto e a sede da empresa.

Não há dúvida de que a atividade empresarial exige a existência de um empresário, o qual precisa, necessariamente, realizar profissionalmente atividade econômica organizada para produção de bens ou serviços. E é o empresário, por meio de sua respectiva empresa, que caracteriza a chamada iniciativa privada, ou seja, o conjunto de atores particulares que exploram atividades econômicas, apartado ou em concorrência com o Estado empresário (empresas estatais).



Em sentido semelhante, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos também são contempladas pela noção de iniciativa privada, pois podem (ou não) explorar atividade econômica, ainda que não visem ao lucro.

Voltando ao debate específico, o art. 209 do texto constitucional federal e o art. 182 do texto constitucional paranaense, é peremptório em possibilitar a exploração da atividade de ensino pela iniciativa privada. Logo, tal serviço público só pode ser prestado pelo Estado e explorado economicamente por quem esteja contemplado pelo conceito de iniciativa privada, o que, com efeito, como já demonstrado, se restringe ao próprio conceito de empresa e empresário ou de associação sem fins lucrativos devidamente organizada. Se a compreensão de iniciativa privada exige compreender e integrar a lógica da atividade empresarial, é notório que a exploração da atividade de ensino por particulares só pode ser realizada por empresários por meio das suas respectivas empresas ou, ainda, por meio de entidades organizadas sem fins lucrativos.

Isso significa que a contemplação constitucional da iniciativa privada exclui a possibilidade de que qualquer particular possa explorar a atividade de ensino, ou seja, pessoas físicas individualmente ou o conjunto desorganizado de pessoas que não possuem a autorização constitucional para a exploração econômica (ou não) da atividade de ensino.

Sob a perspectiva de que ensino é serviço público e que, portanto, precisa ser considerado, interpretado, aplicado e executado de forma restritiva, o que se quer demonstrar é que pessoas físicas, famílias ou grupos desorganizados (pressupõe-se a organização nos termos da definição do art. 44 do Código Civil) não possuem a permissão constitucional para explorar ou prestar o serviço público de ensino escolar. Em se tratando de atividade estatal (e ensino se enquadra nessa definição), só se permite a sua realização nos estritos parâmetros definidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, sendo que se afasta completamente a possibilidade de que pessoas que não se enquadrem na definição de *iniciativa privada* possam realizar tal atividade de forma legítima.



Ressalte-se que não se trata aqui de condenar ou diminuir o papel dos pais e/ou familiares no desenvolvimento educacional das crianças. Pelo contrário, a educação no âmbito domiciliar é fundamental como complemento às atividades de ensino implementadas nas instituições escolares. Logo, o que não se pode admitir (e a Constituição não permite) é a substituição das atividades de ensino realizadas na esfera institucional, seja em escolas públicas ou particulares, pelo “ensino caseiro”, orientado e dirigido pelos pais e/ou familiares.

Diante do exposto, a Lei Estadual 20.739/2021, especialmente em seu art. 2º, afronta o teor do art. 209, *caput*, CF, assim como o art. 182, CE, pois engendra permitir que a atividade de ensino seja realizada pelos pais ou responsáveis em âmbito domiciliar. Com efeito, pais e responsáveis são pessoas que não se enquadram na definição de *iniciativa privada* e, logicamente, não estão legitimados a prestar ou explorar a atividade de ensino relacionada ao serviço público de educação.

Logo, o teor da Lei Estadual 20.739/2021 é inconstitucional.

Ademais, o inciso II, do art. 209, CF, reproduzido em inciso II, do art. 182, do texto constitucional estadual, estabelece o poder de polícia ao Poder Público, conferindo competência e legitimidade para autorizar e avaliar o ensino prestado pelas instituições particulares. Inexiste autorização automática para que a iniciativa privada simplesmente comece a explorar a atividade de ensino. É necessário, antes de tudo, que o Poder Público avalie se a instituição particular de ensino possui a capacidade de realizar as atividades relacionadas ao ensino regular, ou seja, o particular precisa demonstrar ao Poder Público que possui plena capacidade de cumprir o inc. I, do art. 209, CF, o qual impõe o “cumprimento das normas gerais da educação nacional”.

Além de ser obrigado a se constituir de forma organizada (integrando o conceito de iniciativa privada), o particular que pretende prestar ou explorar a atividade de ensino precisa comprovar que possui a capacidade de cumprir com as normas gerais da educação nacional. Ainda que, por remota hipótese, se admitisse que pais ou responsáveis pudessem ficar exclusivamente a cargo do ensino de seus filhos, ainda assim essas pessoas seriam obrigadas a comprovar que possuem a capacidade de cumprir com todas as normas gerais da educação, é dizer, o ambiente domiciliar de



ensino precisaria reproduzir integralmente o ambiente escolar geral, o que significa concluir que a “escola caseira” teria que seguir minimamente todos os protocolos que são cobrados das instituições particulares de ensino, sob pena de desrespeito ao inc. I, art. 209, CF.

Nesse sentido, a Lei Estadual 20.739/2021 afronta, mais uma vez, o texto da Constituição Federal, pois permite que os pais ou responsáveis apenas comuniquem o Poder Público que optaram pelo ensino domiciliar, o que seria suficiente para fins de cumprimento do disposto nos textos constitucionais supracitados, como se observa no teor da teratológica norma estadual:

Art. 6º. Os optantes pelo ensino domiciliar devem declarar a sua escolha ao órgão competente, conforme definido em ato do Poder Executivo, por meio de formulário específico.

§1º **O recebimento do formulário pela autoridade competente implica na autorização e matrícula**, para todos os efeitos legais, para o ensino domiciliar, nos termos do inciso II do art. 209 da Constituição Federal.

De forma absurda, o art. 6º da Lei Estadual 20.739/2021, ao prever que a mera entrega de um formulário é válida para o cumprimento do que especifica o inc. II, do art. 209, CF, e do inc. II, do art. 182, CE, acaba por desrespeitar frontalmente o inc. I, dos mesmos dispositivos constitucionais, uma vez que a autorização para a realização de atividade de ensino por particulares depende da comprovação de que serão cumpridas todas as normas gerais da educação.

Conclui-se que também o art. 6º da Lei Estadual 20.739/2021, é inconstitucional porque permite a particulares a prestação do serviço público de ensino de forma automática e sem a comprovação efetiva de que as normas gerais da educação estão sendo observadas.

A inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Estadual 20.739/2021, reside, também, na concessão automática de autorização para a realização do ensino domiciliar. O teor do inc. II do art. 209, CF, assim como do inc. II do art. 182, CE, possui o evidente sentido de impor ao Poder Público para que zele pela qualidade do ensino prestado pelas entidades particulares. Se a mera apresentação de formulário é suficiente para que se autorize a realização da atividade de ensino pelo particular, não há dúvidas de



que não correrá o efetivo exercício do poder de polícia pela Administração Pública incumbida de tal competência. Não há maiores dificuldades para se concluir que o teor do art. 6º da Lei Estadual 20.739/2021, na verdade afasta arbitrariamente o dever de fiscalização prévia imposto ao Poder Público pelas normas constitucionais analisadas.

A inconstitucionalidade da norma estadual, portanto, é patente.

g) Contrariedade ao direito à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola - Artigo 178 da Constituição Estadual e Artigo 206 da Constituição Federal

Na esteira da conclusão de que apenas particulares que se enquadram na definição de *iniciativa privada* é que podem explorar o serviço público de ensino, concomitantemente à prestação pelo Poder Público, por força do art. 209, I, CF, assim como do art. 178, I, CE, é certo que as instituições particulares terão de respeitar os princípios que sustentam a atividade de ensino.

Dentre os princípios contidos no rol do art. 206, CF, assim como no rol art. 178 da CE, destaca-se o inc. I, o qual dispõe sobre a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Os textos constitucionais são idênticos e incisivos ao determinar que o Poder Público e os particulares que exploram o serviço de ensino devem garantir o acesso e permanência na **“Escola”, não abrindo margem para que se inclua nessa definição qualquer outro tipo de estabelecimento.** Significa que a atividade de ensino só poderá ser prestada ou explorada no ambiente da Escola e, tão somente, lá.

No conceito de “escola” estão abrangidos, por óbvio, os estabelecimentos públicos ou privados que são destinados e preparados especificamente para o ensino. Trata-se de ambientes específicos e que primam pela aprendizagem e pelo convívio coletivo dos alunos. É dizer, não é qualquer ambiente que pode ser considerado como “escola”, pois, para a configuração dessa qualificação é necessário que se trate de uma



“instituição própria”, como definido pelo §1º, do art. 1º, da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Note-se que a Lei 9.394/96 faz referência expressa a “instituição própria”, o que representa afirmar que se trata de uma estrutura física, sobretudo, preparada para o recebimento de alunos com fim de prestação do serviço público de ensino, seja pelo Poder Público ou por particular que se enquadra na definição de *iniciativa privada*.

É evidente que o domicílio das crianças e adolescentes, em que pese ter importância na formação educacional em geral, não se constitui como *instituição própria* para fins de ser considerado “escola”. Com a devida *vênia*, são coisas bem distintas.

Ora, se a Constituição Federal e a Constituição Estadual fazem referência expressa apenas à escola como ambiente a ser frequentado para o exercício da atividade de ensino, não há fundamento ou legitimidade para que norma estadual amplie a possibilidade de realização dessas atividades em outro ambiente, muito menos em domicílio e por meio dos pais ou responsáveis.

O Constituinte foi extremamente direto ao definir que o acesso e permanência na escola (e somente na escola) é princípio que sustenta todo o sistema de ensino no Brasil. Não há a menor abertura no texto do dispositivo constitucional citado para que se inclua o domicílio das crianças e adolescentes como ambiente análogo à escola, posto que só esta é possível de ser enquadrada como instituição de ensino e, portanto, legitimada e estruturada para permitir a realização do serviço público de ensino, seja por instituições públicas ou privadas.

O que remanesce da leitura e interpretação dos princípios contidos nos dispositivos em comento é que lugar de ensino é na escola. Essa foi a opção constitucional e não há qualquer abertura para interpretação diversa, muito menos relacionada à possibilidade de ensino em ambiente domiciliar.

Ao abrir a possibilidade dos pais ou responsáveis optarem pelo ensino domiciliar, a Lei Estadual 20.739/2021 afronta tais previsões, pois não assegura às crianças e



adolescentes o acesso e permanência na escola, permitindo, ao contrário, que a atividade de ensino seja prestada em local estranho ao ambiente escolar.

A inconstitucionalidade da norma estadual é indelével, e deve inclusive produzir a concessão de medida cautelar, conforme abaixo.

V. A NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA DA NORMA IMPUGNADA ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DESTA AÇÃO

Como acima demonstrado, a norma impugnada viola diversos princípios e dispositivos constitucionais, convencionais e legais. A sua teratologia exige uma imediata resposta desta corte para barrar-lhe a vigência, sob pena de se desconfigurar o desenho federativo das competências dos entes em funcionamento, bem como, especialmente, de se produzirem potenciais efeitos nefastos sobre o corpo discente subtraído das salas de aula em nome de um império autoritário e não dialógico de poder familiar que exclui a educação formal da vida de alunas e de alunos.

É notória a centralidade que o espaço escolar tomou nos últimos anos no Brasil e vem crescendo a vigilância sobre ele por parte de frentes políticas que defendem a existência de manipulação de estudantes, tidos como tábulas rasas e uma espécie de patrimônio familiar, sobre os quais mães, pais e tutores teriam ilimitado poder. Intensificou-se em razão disso a perseguição de professores(as) com o incentivo de que discentes os(as) monitorem, inclusive com gravação das aulas e de qualquer atitude que possa configurar a chamada doutrinação ideológica.

A escola, contudo, segue sendo o espaço democratizado mais preparado para a aprendizagem, sociabilidade e desenvolvimento pleno da personalidade e formação para a cidadania. Como se viu acima, para além disso, negar acesso não é só negar acesso à informação. É também negar merenda, esporte, convívio social, salvaguardo de violências físicas e sexuais.



Nos tópicos acima, restou demonstrada a plausibilidade do direito invocado. Cabe, agora, demonstrar o risco ao resultado útil do processo se a norma atacada permanecer vigente até o julgamento definitivo da presente ação.

Como já apontado, a Lei Estadual que institui no Paraná o ensino domiciliar pode gerar inúmeros prejuízos à formação de crianças e adolescentes que forem retirados da escola. Há, contudo, riscos imediatos que merecem atenção e fundamentam a urgência na suspensão da vigência da lei.

O primeiro deles se relaciona com a total ausência de exigências de formação ou preparação técnica daqueles que irão ministrar as aulas no ambiente doméstico. A proposta legislativa se aproxima muito mais da ideia de um experimento do que de uma política pública educacional séria, na medida em que pouco se conhece sobre seus efetivos efeitos e resultados na aprendizagem. Ela tampouco prevê como se dará a fiscalização, de modo que a única conclusão a que se pode chegar é que o parâmetro será a apenas a avaliação institucional a que alude o artigo 8º, quando qualquer medida reparatória poderá ser tardia. Além disso, a norma não estabelece as consequências para o seu descumprimento e tampouco quais medidas devem ser tomadas em caso de baixo desempenho escolar, da constatação de inabilidade pedagógica de pais e mães ou mesmo de efeitos nocivos que a interrupção do convívio escolar pode trazer à saúde de crianças e adolescentes.

Logo, o segundo risco imediato se relaciona com a integridade física e psicológica. Crianças e adolescentes privados do contato escolar não terão uma escuta qualificada para identificar situações de abuso e maus tratos. Ainda que se possa argumentar que o art. 9º prevê a atuação do Conselho Tutelar, qualquer atribuição adicional a este órgão deveria ter sido previamente estabelecida por lei de iniciativa do Poder Executivo estadual. E mesmo que essa condição houvesse sido superada, a inviolabilidade do domicílio dificultaria sobremaneira a fiscalização, o que não ocorre com o espaço escolar. Como dito anteriormente, a casa é, infelizmente, o ambiente onde a violência contra crianças e adolescentes é mais presente. A escola é a instituição com maior potencial de identificar casos de agressão ou abusos e também a que mais notifica esse tipo de violência às autoridades. Não é aceitável que, com estes dados, permita-se seguir vigendo legislação com potencial tão danoso apenas com



base na confiança de que terá efeitos positivos se nenhum dado confiável existe nesse sentido.

Com vistas a assegurar maior segurança física, psicológica, bem como a participação dos estudantes em atendimento domiciliar nas atividades escolares e em outras de interação social, a decisão do STF no RE 888.815, além de submeter a regulamentação do *homeschooling* à esfera federal, aponta importantes critérios pedagógicos e de socialização a serem observados pelo Congresso Nacional, e sobre os quais a Lei Estadual 20.739 desconsidera flagrantemente. Destaque para os itens 3 e 4 da supracitada decisão, com grifos nossos:

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.

(...)

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). (...) (STF - RE: 888815 RS - RIO GRANDE DO SUL, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 12/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-055 21-03-2019)

Potencialmente, sem instituição de ensino formal e sem qualquer fiscalização séria da medida, como se extrai da legislação estadual, a educação domiciliar mitiga direito à alimentação equilibrada, à pluralidade do ensino, à proteção contra à violência e à



garantia ao esporte, que são constitutivos dos pilares da comunidade escolar em vigência. Ademais, o próprio convívio social, como se viu, é responsável pela formação sadia do corpo discente, o qual, com a implementação do modelo, resta restrito de mais esta possibilidade constitucionalmente assegurada.

Por fim, cabe destacar que multiplicação de legislações e de projetos de leis como a presente nos estados e municípios exigem que as casas legislativas locais tomem conhecimento da medida cautelar ora pleiteada, caso venha a ser concedida.

Com tais apontamentos, portanto, é que se realizam os pedidos a seguir.

VI. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Face a todo o exposto e ao que se complementa pelo saber de V. Exas, requer dignese esta Corte:

- a) Conceder medida cautelar para suspender a lei impugnada, nos termos do artigo 285 do Regimento Interno desta corte, comunicando-se a Assembleia Legislativa do Paraná, o Poder Executivo estadual e todas as Câmaras Municipais do Estado.
- b) Determinar a notificação das autoridades responsáveis para prestarem informações no prazo regimental;
- c) Julgar procedente a presente ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada na sua integralidade, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, diante da contrariedade aos dispositivos das Constituições Estadual e Federal antes apontados, comunicando-se da decisão os órgãos interessados, para os fins de direito.

Termos em que,
Pede deferimento.

Curitiba, 26 de outubro de 2021.



RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
OAB/PR 46.088

LÍGIA ZIGGIOTTI DE OLIVEIRA
OAB/PR 66.624

EDUARDO BEURMANN FERREIRA
OAB/DF 56.178

LUDIMAR RAFANHIM
OAB/PR 33.324

LUASSES GONÇALVES DOS SANTOS
OAB PR 42.923

