



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

MANIFESTAÇÃO SOBRE OS PROJETOS DE LEI Nºs 356/2019, 1167/2020 e 1268/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO no Distrito Federal**, por intermédio da **Coordenadoria de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente – Representação no Distrito Federal** vem, perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal, manifestar-se sobre os PLs acima mencionados, apontando, desde logo, graves e insanáveis vícios de inconstitucionalidade que violam a garantia do direito à educação e que afrontam a doutrina da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, os quais exigem a sua salvaguarda pelo Estado, pela sociedade e pela família.¹

I Da inconstitucionalidade - competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 1º, *caput*, instituiu o princípio federativo, ao estabelecer que a Federação é integrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, todos dotados de autonomia política, financeira e administrativa.

Nessa esteira, o Distrito Federal, apesar de possuir seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal, exerce poder descentralizado, através da divisão de competências entre os integrantes da Federação, de modo a conviverem harmonicamente.

¹ Valho-me, em razão da similitude do tema, de grande parte dos argumentos tecidos pelos colegas Promotores de Justiça Davi do Espírito Santo, Coordenador do CAO de Constitucionalidade, e João Luiz de Carvalho Botega, Coordenador do CAO da Infância, ambos do MPSC, pelo brilhantismo e percuciência com que trataram a matéria, ao manifestarem-se, em 03/08/20, contra o PLC/SC n. 0007.3/2020, rejeitado pela Assembleia Legislativa local.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

Na repartição de competências, cabe à União, pelo princípio da predominância de interesse, legislar sobre matéria de interesse nacional, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabe a legislação de pertinência regional e, aos municípios, a legislação sobre assuntos de interesse local.

Os PLs nº 356/2019, nº 1.167/2020 e nº 1.268/2020, ao tratarem de normatização da forma de prestação da educação e do ensino em domicílio, ultrapassa a competência legislativa do DF, pois a Constituição Federal, em seu art.22, XXIV, estabelece que a edição de normas sobre "diretrizes e bases da educação nacional" é competência legislativa privativa da União. Logo, tal natureza privativa exclui dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios competências para disciplinar sobre o assunto, pois a matéria afeta diretamente a ordem jurídica dos demais entes federados, sendo considerada norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais – no Distrito Federal, na sua Lei Orgânica.

A competência da União é privativa, porque trata da estruturação e da modulação da educação nacional, enquanto a do DF – e dos demais entes federados – versa sobre especificidades da educação no âmbito regional/distrital de forma suplementar. Vejamos o disposto no art. 24, inciso IX, da CF, repetida no art. 17, IX, da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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

[...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

Os PLs nº 356/2019, nº 1.167/2020 e nº 1.268/2020 tratam da normatização da forma de prestação da educação e do ensino em domicílio, ao disporem sobre: a escolha exclusiva (bem como a responsabilização) pelos pais e responsáveis, o acompanhamento e a fiscalização pelo Executivo Distrital, a regulação dos procedimentos, das avaliações, da fiscalização, da ação e da atuação dos órgãos públicos e privados envolvidos, a manutenção de direitos dos estudantes em educação domiciliar em igualdade com os frequentadores presenciais das escolas, dentre outros temas, incorrendo, portanto, em flagrante inconstitucionalidade.

A diferença entre as competências privativas e concorrentes já foi analisada pelo STF com grande precisão no acórdão proferido, à unanimidade, pelo Pleno do STF, nos autos da ADI n. 3669, cuja ementa ora se transcreve:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação. 2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal. 10 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Relatora Ministra Carmem Lúcia, Julgado em 18/06/2007)

A abrangência dessa regulação distrital ultrapassa a suplementação legislativa do DF em relação à regulamentação da União sobre o assunto, pois invade a competência para legislar sobre a estrutura e a modulação das "diretrizes e bases da educação" privativa do Congresso Nacional.

A inovação dos PLs distritais na ordem jurídica, com a finalidade de regulamentar estruturalmente a forma pedagógica de prestação do ensino (domiciliar), pendente de regulamentação federal, cuja concretização refletirá diretamente na educação das crianças e adolescentes - por abarcar os "(...) processos formativos que se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (...)" (art. 1º da Lei Federal 9.394/1996 - LDB) – bem como resultará em consequências de âmbito nacional que abrangem toda a sociedade, motivo pelo qual a competência é privativa da União.

Ressalte-se que a Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB) estabelece orientações em relação às demais modalidades de ensino, tais como a presencial e a distância, logo, o regime de ensino doméstico é mais uma modalidade, a ser tratado da mesma forma como o foi na LDB, e não ser regulada de forma diferente por cada Estado-membro da Federação.

II Da necessidade de prévia legislação federal para tratar do ensino em domicílio conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 888.815, em repercussão geral (tema 822)

É importante mencionar que, além da flagrante inconstitucionalidade acima exposta, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de tratar sobre a matéria no *leading case* do RE nº 888.815, em sede de repercussão geral (tema 822), tendo decidido que a prática de ensino domiciliar no território nacional, embora não seja contrária ao texto constitucional, deve ser precedida de regulamentação por lei formal, necessariamente editada pela União, por seu Legislativo – Congresso Nacional, como se verifica a seguir:

"(...) 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.

(...) 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

*ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227). 5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua 12 família ao ensino domiciliar, **inexistente na legislação brasileira.** (...)” (sem grifos no original). Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055 DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019.*

Diante do exposto, **os PLs acima mencionados ofendem o disposto no art. 208, I, da CF e usurpam a competência legislativa privativa da União para disciplinar sobre “Diretrizes e Base da Educação”, contrariando frontalmente o disposto no art. 22, XXIV, da CF.**

III Do direito Fundamental à Educação - Da escola como lócus de proteção e promoção da cidadania – Das consequências nefastas do ensino domiciliar

A educação é direito fundamental (art. 6º, 205 e 227 da Constituição Federal). **Crianças e adolescentes são seres sociais, e não propriedade de suas famílias.**

Para além do ensino, a educação tem patente função socializadora e de formação cidadã, tendo por objetivo “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, CF).

Nesse contexto, transcrevo trecho da manifestação dos Promotores de Justiça do MPSC (João Botega e Davi do Espírito Santo), pelas importantes lições que trazem quanto à função da educação.

(....) “A esse respeito, merecem destaque as deliberações da 2ª Conferência Nacional de Educação (Conae, 2014):

A educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A "educação de qualidade" é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade. CONAE, Conferência Nacional da Educação. Documento Final. 2014, p. 64.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

Nessa mesma linha, o Relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI enfatiza que:

A educação ao longo da vida baseia-se em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. Aprender a conhecer, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida. Aprender a fazer, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, aprender a fazer no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho. Aprender a conviver, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz. Aprender a ser, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Com essa finalidade, a educação deve levar em consideração todas as potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se. No momento em que os sistemas educacionais formais tendem a privilegiar o acesso ao conhecimento, em detrimento das outras formas de aprendizagem, é mister conceber a educação como um todo. Essa perspectiva deve no futuro inspirar e orientar as reformas educacionais, seja na elaboração dos programas ou na definição de novas políticas pedagógicas. “

Na legislação nacional, a educação também transcende a conteúdos programáticos lecionados em classe. É o que se infere da Constituição Federal, da LDB (Lei n. 9394/96) e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como a educação é um direito social, os PLs já mencionados distanciam-se dos comandos constitucionais e legais, justamente por suprirem a integralidade das demandas educacionais normativamente impostas.

Ademais, o art. 1º da LDB estatui que a educação abrange “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

O ensino em domicílio jamais propiciará uma educação de tamanha amplitude, pois a partir do momento em que as crianças se afastam do convívio humano, que traz ínsita a ideia de diversidade, serão privadas dessa dimensão do aprendizado, que é essencial ao processo de construção da sua personalidade e cidadania.

A regulação do tema pela Câmara Legislativa do DF na forma como disposta nos PLs nº 356/2019, nº 1167/2020 e nº 1268/2020 está longe de concretizar integralmente o mandamento constitucional do direito à educação conjugado com o princípio da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, pois a substituição do ambiente escolar pelo do domicílio da criança, conforme disciplinado naqueles PLs, não permitirá a oferta e a disponibilização das condições e meios de desenvolvimento intelectuais em conjunto com as funções e as dimensões da socialização humana e do convívio com o diferente, todos aspectos essenciais na formação do indivíduo.

Como consequência, o jovem educado na modalidade do ensino domiciliar é privado da oportunidade de construção dos valores de cidadania propiciada no espaço escolar, que reproduz, em maior escala, diversas questões socioculturais como “a heterogeneidade de pensamentos, de ideologias, de vivências, de crenças, de culturas, a igualdade racial e de gênero, a inclusão de pessoas com deficiência, o respeito às diferenças e a progressiva garantia de direitos de pessoas com diferentes orientações sexuais, entre outras, que podem ser amplamente consideradas como direitos humanos das minorias, os quais são tratados no espaço escolar desde a infância, oportunizando a convivência com essas e outras questões para a formação cívica e a sensibilidade para esses assuntos em escala muito maior do que aqueles que foram educados afastados desse ambiente de diversidade”, como muito bem pontuaram os Promotores de Justiça Davi do Espírito Santo e João Luiz de Carvalho Botega.

Conforme destacaram ainda os referidos Promotores, a concretização desse ambiente educacional amplo é implementada por profissionais capacitados (professor) e por instituição preparada (a escola), a fim de proporcionar maiores chances de formação de cidadãos conscientes e atentos à realidade, o que, apesar dos esforços da família, não pode ser reproduzido no ambiente doméstico, que jamais conseguirá reproduzir a complexidade social do espaço escolar e de seus arredores.

A regulação dos PLs não permite o atendimento da oferta e disposição dos meios para o desenvolvimento do educando e seu preparo para a vida cidadã e profissional com a integração da educação no âmbito familiar, na convivência humana, no trabalho, bem como na sociedade de forma ampla (arts. 1º e 2º da LDB).

A necessária integração das dimensões pedagógica, metodológica, avaliativa e questões afins com as de interação humana na comunidade escolar, para a educação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

nos moldes previstos na Constituição Federal, dificilmente seria atingida com o ensino domiciliar, que reconhecidamente não contempla as necessidades advindas do direito fundamental à educação, cuja complexidade e abrangência jamais poderão ser supridas apenas pelos pais ou tutores, mesmo porque não passíveis de reprodução em um ambiente tão restrito.

Ademais disso, para além de um direito social, a educação da criança e do adolescente é dever da família, da sociedade e do Estado (art. 227, CF), regulamentado pelos arts. 4º, 53 e 59 do ECA. Nessa esteira, não se pode olvidar ainda do que estabelecem os incisos I e IV do art. 208 da CF. Na mesma linha, estão os arts. 6º da LDB e 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ressalte-se, ainda, que a LDB estabelece que o poder público deverá zelar pela frequência escolar, pois o direito à educação abrange tanto o acesso quanto e a permanência na escola como se verifica a seguir:

“(…) Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

(…)

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (…)”

Outra dimensão não tratada nos PLs é o dever de cuidado e prevenção da violência, da negligência e da exploração (inclusive do trabalho infantil) contra crianças e adolescentes previsto, dentre outras normas, no art. 245 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Brasil está entre os 20 países que mais violenta crianças e adolescentes em âmbito doméstico. De acordo com os dados do Disque 100 (2019), 73% dos casos de violência contra criança e adolescentes acontecem na casa da vítima ou do suspeito, sendo que 64% dos agressores são do convívio familiar da criança ou do adolescente (mãe, pai, padrasto e tios). Em relação à violência sexual, 73% dos casos acontecem na casa da vítima ou do suspeito, sendo que 87% dos agressores são homens e destes 40% são os pais ou padrastos das vítimas. Sabe-se que a escola é o espaço principal de denúncias de tais violações assim, acreditamos que o aumento das violências sexual, física e psicológica, além da negligência e explorações de toda ordem serão ainda mais invisibilizadas pelo ensino domiciliar (trecho da nota do FDCA/DF, de 18/09/20). Além disso, as crianças e adolescentes ficarão mais expostos à exploração do trabalho



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

356/2019, nº 1.167/2020 e nº 1.268/2020, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, seja por padecerem de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, seja pela absoluta ausência de competência legislativa concorrente do DF para tratar dessa matéria - que é privativa da União - seja pela exigência de legislação federal (conforme decidido pelo STF no RE nº 888.815) que a regule, seja ainda por afrontar diversos outros dispositivos da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da LDB, na forma da fundamentação precedente.

Brasília – DF, 23 de novembro de 2020

ANA MARIA VILLA REAL F. RAMOS

Procuradora do Trabalho

Coordenadora Regional da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente no DF