



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00408422/2019

Representação PFDC Nº 11/2019/PFDC/MPF

Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.014856/2019-25

Senhora Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão,

Submeto a Vossa Excelência, com base no art. 14 c/c art. 42 da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, os fatos abaixo arrolados para que verifique a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa em face de DAMARES REGINA ALVES, Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, PETRÚCIA DE MELO ANDRADE, Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, e ALINNE DUARTE, Coordenadora-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos, por terem praticado atos previstos no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei 8.429/1992.

I - EXPOSIÇÃO DOS FATOS

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal instaurou o procedimento administrativo nº 1.00.000.014856/2019-25, em razão de ter tomado conhecimento da expedição do OFÍCIO-CIRCULAR Nº 2/2019/CGFGD/DPFDCA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH de 28 de maio de 2019, que ordenou aos conselheiros tutelares de todo o país que: “a) as crianças e adolescentes educados em casa não sejam identificados como se estivessem em abandono intelectual; b) As crianças e adolescentes educados em casa, bem como as famílias educadoras, sejam excluídas de eventuais listas de evasão escolar, até o final



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da tramitação do PL 2.401/2019; c) Os procedimentos em andamento envolvendo famílias educadoras sejam sobrestados pelo mesmo período”.

Ato contínuo foi expedida pela PFDC a Recomendação n.º 08/2019/PFDC/MPF à Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos recomendando a revogação imediata da ordem contida no OFÍCIO-CIRCULAR Nº 2/2019/CGFGD/DPFDCA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH, de 28 de maio de 2019.

Em resposta o MMFDH, através do ofício n.º 3457/2019/GM.MMFDH/MMFDH, informou que: “não vê motivos de conveniência e oportunidade que conduzam à revogação do Ofício-Circular n. 2/2019/CGFGD/DPFDCA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH (0789170), ato jurídico administrativo perfeitamente legítimo e conforme aos postulados legais vigentes, visto que isento de ilegalidades ou de outros vícios jurídicos que possam acarretar sua invalidação”. Juntou parecer jurídico genérico que não abordou o mérito da controvérsia.

II – EDUCAÇÃO DOMICILIAR OU HOMESCHOOLING – DECISÃO DO STF

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO 888.815 - RIO GRANDE DO SUL fixou a tese (TEMA 822) de que “não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”. Afirmou, na ocasião, que “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. O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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)”.

Pois bem, o ato administrativo impugnado, praticado pelas representadas, contraria frontalmente a decisão do STF, uma vez que atribui efeitos jurídicos a projeto de lei ainda não aprovado pelo Congresso Nacional, sendo que sua aprovação é evento futuro e incerto, que depende de amplo debate.

Daí por que restaram descumpridos deliberadamente diversos dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e internacionais que regem a matéria e violado o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes brasileiros.

É importante observar que nenhuma norma do ordenamento jurídico pátrio que define a obrigação dos responsáveis legais, de zelar pelo bem-estar do educando, foi revogada, principalmente aquela que determina a obrigatoriedade de promover a matrícula deste na rede pública ou privada de ensino (art. 55 da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente), e que cabe a intervenção do Ministério Público nesses casos para assegurar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis de proteção.

Sob o ponto de vista constitucional, no Brasil, a educação tem *status* de direito fundamental indisponível (art. 208, § 1º CR), notadamente no que tange à educação básica dirigida a crianças e adolescentes, dada a instituição do regime constitucional de proteção integral (MARQUES, 2004.461)¹;

1 MARQUES, M. T. S. Sistema de Garantias de Direitos da Infância e da Juventude. In: LIBERATI, W. D. (org.). Direito à educação: uma questão de justiça. São Paulo. Malheiros. 2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O art. 205 da Constituição Federal estabelece que: “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”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, por sua vez, estabelece no art. 1º, 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”.

Nos parágrafos do art. 1º, a LDB preceitua que o seu objeto é a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias e que a educação deve vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Brasil em 1990, em seu art. 29, assegura a educação como um instrumento de convivência e diversidade:

1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de: a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial; b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas; c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua; d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena; e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a chamada Convenção de Nova York, também promulgada pelo Brasil como norma constitucional, em seu art. 24, não apenas assegura o direito à educação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da pessoa com deficiência, como afirma textualmente que a garantia se refere à educação escolar:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais; c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre. 2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência; b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem; c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, promulgada no Brasil em 2002, proíbe qualquer forma de discriminação contra a mulher no acesso à educação:

Artigo 10. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação e em particular para assegurarem condições de igualdade entre homens e mulheres: a) As mesmas condições de orientação em matéria de carreiras e capacitação profissional, acesso aos estudos e obtenção de diplomas nas instituições de ensino de todas as categorias, tanto em zonas rurais como urbanas; essa igualdade deverá ser assegurada na educação pré-escolar, geral, técnica e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

profissional, incluída a educação técnica superior, assim como todos os tipos de capacitação profissional.

O documento conhecido como Diretrizes de Riad, diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil, em seus artigos 21 a 30, assegurou aos adolescentes em conflito com a lei o direito à educação, sendo expresso ao se referir à educação escolar:

B. Educação 19. Os governos têm a obrigação de facilitar o acesso ao ensino público a todos os jovens. 20. Os sistemas de educação, além de suas possibilidades de formação acadêmica e profissional, deverão dar atenção especial ao seguinte: a) ensinar os valores fundamentais e fomentar o respeito à identidade própria e às características culturais da criança, aos valores sociais do país em que mora a criança, às civilizações diferentes da sua e aos direitos humanos e liberdades fundamentais; b) fomentar e desenvolver, o mais possível, a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física dos jovens; c) conseguir a participação ativa dos jovens no processo educativo, no lugar de serem meros objetos passivos de tal processo; d) desenvolver atividades que fomentem um sentimento de identidade e integração à escola e à comunidade, como também a compreensão mútua e a harmonia; e) incentivar os jovens a compreender e a respeitar opiniões e pontos de vista diversos, como também as diferenças culturais e de outra índole; f) oferecer informação e orientação sobre a formação profissional, as oportunidades de trabalho e as possibilidades de uma profissão; g) evitar medidas disciplinares severas, particularmente os castigos corporais. 21. Os sistemas de educação deverão tentar trabalhar em cooperação com os pais, com as organizações comunitárias e com os organismos que se ocupam das atividades dos jovens.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Jomtien – 1990, em seu art. 5º, proclama que o principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental. Ela deve ser universal, garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças e levar em consideração a cultura, as necessidades e as possibilidades da comunidade.

O Parecer CNE/CEB n. 34/2000 do Conselho Nacional de Educação, por sua vez, acerca especificamente do ensino domiciliar, assegura que este não se



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

configura como modalidade de educação formal, indispensável à formação da pessoa como cidadão, concluindo pela sua impossibilidade:

Portanto, família, sociedade, organizações culturais e outras, são todas cooperadoras no desenvolvimento de uma educação plena, visando à plena cidadania. Mas a escola é agência indispensável, na conjugação dos deveres “da família e do Estado”, conforme o art. 2º da LDB. Não da família sem o Estado ou do Estado sem a família, com inspiração “nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”, tendo “por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Certamente, foi sábio o legislador, ao envolver a tríade mencionada na consecução de objetivos tão amplos. Porque a família, ela só, jamais reunirá as condições mínimas necessárias para alcançar objetivos tão amplos e complexos.

O referido documento ponderou acerca da necessidade do convívio escolar do educando para sua formação:

O caput [do art. 32 da LDB], voltando a afirmar que o “ensino fundamental, com duração mínima de oito anos”, é obrigatório (e gratuito na escola pública), enuncia, em seus quatro incisos, os objetivos do ensino fundamental. O último deles, ao mesmo tempo que fala no “fortalecimento dos vínculos da família”, acrescenta também os laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta à vida social.

Ora, se o fortalecimento dos vínculos da família é de capital significado, não menos importantes são a solidariedade humana, a tolerância recíproca que fundamentam a vida social. E estes, não deverão ser cultivados no estreito (no sentido de limitado) espaço familiar. A experiência do coexistir no meio de outras pessoas, a oportunidade do convívio com os demais semelhantes, tudo são situações educativas que só a família não proporciona e que, portanto, não garante o que a lei chama de preparo para a “cidadania plena”.

(...)

Ao determinar que o ensino fundamental é presencial, na escola, é claro, e que nele se exige um mínimo de 75% de frequência, a lei enfatizou a importância da troca de experiências, do exercício da tolerância recíproca, não sob o controle dos pais, mas no convívio das salas de aula, dos corredores escolares, dos espaços de recreio,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

nas excursões em grupo fora da escola, na organização de atividades esportivas, literárias ou de sociabilidade, que demandam mais que os irmãos apenas, para que reproduzam a sociedade, onde a cidadania será exercida. Porque o preparo para esse exercício é uma das três finalidades fundamentais da educação. As outras sendo o pleno desenvolvimento do educando e sua qualificação para o trabalho (art. 2º, LDBEN).

Vale consignar também a posição adotada pelo Enunciado Conjunto nº 01/2018 do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH, Comissão Permanente de Educação (COPEPUC), Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ), Comissão Permanente de Direitos Humanos em sentido estrito (COPEDH) e Comissão Permanente da Violência Doméstica contra a mulher (COPEVID), e pelo CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPGE), através da NOTA TÉCNICA CNPGE N. 21, DE 27 DE AGOSTO DE 2018, de não reconhecer o ensino domiciliar (homeschooling), ministrado pela família, como meio adequado para o cumprimento do dever de educação assegurado na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Há, portanto, evidência do absoluto descompasso dos atos praticados pelas representadas e o complexo normativo que informa a educação escolar de crianças e adolescentes.

III – CABIMENTO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário².

2 AO 1833, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/04/2018, DJe-088 DIVULG 07-05-2018 PUBLIC 08-05-2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, em seu art. 11, prevê que:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência³.

A Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, DAMARES REGINA ALVES, a Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, PETRÚCIA DE MELO ANDRADE e a Coordenadora-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos, ALINNE DUARTE, no exercício de suas funções, agiram em manifesta ilegalidade e em contrariedade à decisão do Supremo Tribunal Federal, no RECURSO EXTRAORDINÁRIO 888.815 - RIO GRANDE DO SUL, ao determinarem a edição, ao editarem e ao não revogarem a ordem contida no OFÍCIO-CIRCULAR Nº 2/2019/CGFGD/DPFDCA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH, de 28 de maio de 2019.

IV – DA RESPONSABILIDADE DAS AGENTES PÚBLICAS E DA DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO

A Constituição Federal define a responsabilização a que devem ser submetidos os administradores ímprobos, quando estatui seu art. 37, §4º:

Art. 37 [...]

§ 4º: Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

3 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 08 ago. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Tal dispositivo foi regulado pela Lei 8.429/1992, que trata das sanções previstas àqueles que vierem a cometer ato de improbidade administrativa, sendo certo que o caso em tela se amolda ao tipo descrito no art. 11 da referida lei.

No que se refere ao dolo das agentes, elemento subjetivo necessário à caracterização da improbidade administrativa, além de ter sido notória a violação volitiva dos princípios da administração pública e da legislação vigente, cujo teor é de conhecimento obrigatório, especialmente daqueles que trabalham especificamente com a temática, a Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos recebeu a Recomendação n.º 08/2019/PFDC/MPF, tendo, porém, insistido na conduta ímproba, admitindo, portanto, os riscos decorrentes de sua infringência legal. Não obstante, é entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça que não se exige a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente a demonstração do dolo genérico⁴, o que se verifica na espécie.

V – PEDIDO

Pelo exposto, os signatários solicitam e aguardam a propositura de ação civil pública de improbidade administrativa em face de DAMARES REGINA ALVES, Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, PETRÚCIA DE MELO ANDRADE, Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e ALINNE DUARTE, Coordenadora-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos, por terem praticado atos previstos no art. 11, *caput* e inciso I, da Lei 8.429/1992.

Brasília, 30 de agosto de 2019.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

4 Nesse sentido: REsp 1690566/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador da República
Coordenador do GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

BRUNA MENEZES GOMES DA SILVA
Procuradora da República
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC

ELEOVAN CESAR LIMA MASCARENHAS
Procurador da República
GT Educação em Direitos Humanos/PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00408422/2019 REPRESENTAÇÃO nº 11-2019**

.....
Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **30/08/2019 19:05:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ELEOVAN CESAR LIMA MASCARENHAS**

Data e Hora: **30/08/2019 18:40:39**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **30/08/2019 18:43:06**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 96AE32EC.B0A8212F.5E128777.C0B6C934