



SENADO FEDERAL
SENADOR SÉRGIO PETECÃO
PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 111, de 2017, do Senador Humberto Costa, que *susta os efeitos do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, da Presidência da República, que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.*

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Decreto Legislativo iniciado no Senado Federal (PDS) nº 111, de 2017, do Senador Humberto Costa, que, conforme o art. 1º, visa a sustar os efeitos do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB).

O art. 2º traz a cláusula de vigência, que deverá ser imediata.

Na justificção, o autor argumenta que há pontos delicados no Decreto nº 9.057, de 2017, em relação à educação a distância (EAD), tais como: a permissão de adoção da modalidade no ensino fundamental; a possibilidade de criação de cursos dessa natureza, mesmo em instituições que não ofereçam o mesmo curso presencialmente; e a autorização do credenciamento automático de instituições de ensino superior públicas, sem prévia autorização pelo Ministério da Educação (MEC). Além disso, comenta que o referido decreto explicita uma divergência entre o MEC e o Ministério da Saúde acerca da possibilidade da oferta de cursos na área de saúde no formato a distância. Tudo isso justificaria a suspensão da norma.



SF/17445.37549-04



SENADO FEDERAL
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

A matéria foi distribuída à CCJ e não recebeu emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos dos incisos I e II do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e do despacho da Presidência, opinar sobre a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do PDS nº 111, de 2017.

De início, percebe-se a inconstitucionalidade e falta de juridicidade do PDS. Com efeito, de sua justificação colhe-se que a proposição foi motivada por discordância sobre o mérito da política educacional adotada pelo MEC em relação à EAD. Não é para esse tipo de finalidade, contudo, que foi constitucionalmente desenhada a figura do decreto legislativo previsto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal (CF). Com efeito, de acordo com o texto constitucional, cabe a este Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”.

Suspende-se, assim, a execução de atos do Poder Executivo que, a pretexto de regulamentarem uma lei, exorbitem seus mandamentos – isto é, tenham conteúdo *contra legem* (ilegais) ou *praeter legem* (além do que a lei autoriza). É a lição, dentre outros, de Alexandre de Moraes (**Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.016) e de Anna Cândida da Cunha Ferraz (**Comentários ao art. 49 da Constituição**. In: LEONCY, Léo Ferreira (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1028).

O objeto do controle de constitucionalidade político previsto no inciso V do art. 49 da CF, portanto, não é o mérito do ato (sua conveniência e oportunidade), nem mesmo sua inconstitucionalidade material, mas apenas sua inconstitucionalidade formal, especificamente por exorbitância do poder regulamentar, como ensina Marcos Aurélio Pereira Valadão (**Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa, a. 38, n. 153, jan./mar. 2002, p. 289).

Dessa forma, não pode o Legislativo sustar um ato normativo do Poder Executivo apenas por discordar do seu conteúdo, ou das políticas por ele





SENADO FEDERAL
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

instituídas, como é o objetivo do PDS em tela. Em situações dessa natureza – discordância quanto ao mérito de um ato normativo do Executivo – a solução legislativa adequada é a aprovação de projeto de lei ordinária com conteúdo distinto daquele do ato em questão.

Em outras palavras: o controle por meio do ato de sustação afeta os atos normativos do Poder Executivo se, e somente se, tais atos forem violadores do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II, e art. 37, *caput*), por extrapolarem os limites da lei que buscavam regulamentar (é dizer, se não cumprirem o mandato do inciso IV do art. 84 da CF, de que devem ser “fieis” à lei).

Em suma, portanto, o controle legislativo previsto no inciso V do art. 49 da CF não é um controle de mérito. O que se controla é a constitucionalidade formal dos atos normativos do Poder Executivo. Claro que essa análise não prescinde de uma apreciação do conteúdo da lei (norma-parâmetro) e do ato objeto de controle. Essa verificação, contudo, distingue-se totalmente de um juízo de valor sobre o conteúdo do ato: trata-se, em verdade, de um juízo jurídico sobre uma questão específica: se o ato normativo cingiu-se à lei por ele regulamentada, ou se a desrespeitou.

Com efeito, caso fosse admitido ao Congresso Nacional controlar, via decreto legislativo, a discricionariedade do Poder Executivo, restaria violada até mesmo a essência da cláusula pétrea da independência e harmonia entre os poderes (CF, art. 2º, c/c art. 60, § 4º, III), como inclusive reconhece a doutrina (cf. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea.** *In*: Revista de Informação Legislativa, a. 42, n. 168, out./dez. 2005, p. 12).

Ora, no caso sob análise, verifica-se que os atos normativos do MEC não desbordaram do poder regulamentar que lhes foi atribuído pela LDB. Seria possível até discordar do mérito da política pública tal como formulada pelo Ministério, mas não se pode afirmar que tenha aquele órgão exorbitado dos limites do poder de regulamentar a legislação. A justificação do PDS, aliás, termina por implicitamente reconhecer tal fato, já que ataca apenas e tão somente o mérito das medidas, esquecendo-se de que o único papel do decreto legislativo previsto no inciso V do art. 49 da CF é o de controle de validade dos atos normativos.

A propósito, ainda que fosse possível ao PDS sustar os atos do Executivo por razões de mérito, tal entendimento não se mostraria conveniente



SF/17445.37549-04



SENADO FEDERAL
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

nem oportuno no caso em análise. Afinal, há aspectos no Decreto nº 9.057, de 2017, que merecem prosperar, quando se tem em vista a necessidade premente de garantir, em todos os rincões do País, educação de qualidade. Assim, revogá-lo de forma integral seria, sob nosso ponto de vista, retrocesso incompreensível.

A primeira grande mudança promovida pelo Decreto em relação ao anterior (Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005) se refere ao conceito de educação a distância, que passa a ser considerada a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolve atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. Passa-se, assim, a exigir a qualificação do pessoal envolvido nas atividades, bem como a existência de políticas de acesso, de acompanhamento e de avaliação compatíveis.

Uma das inovações mais controversas trazidas pelo Decreto foi a de possibilitar a adoção da EAD nos primeiros anos da educação básica. É importante ressaltar, entretanto, que a previsão acerca do tema foi revogada pelo Poder Executivo, por meio da republicação da norma. Assim, não é mais possível que as pessoas matriculadas nos anos finais do ensino fundamental regular, privadas da oferta de disciplinas obrigatórias do currículo escolar (inciso VI, art. 9º), possam ser consideradas em situação emergencial e serem, portanto, atendidas por meio de oferta na modalidade a distância.

Em outras palavras, a oferta de EAD para o ensino fundamental permanece limitada a situações nas quais as pessoas: estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial; encontrem-se no exterior, por qualquer motivo; vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial; sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou estejam em situações de privação de liberdade.

No âmbito da educação superior, a grande modificação refere-se aos processos de credenciamento, reconhecimento e autorização, que se tornaram mais dinâmicos e fluidos. Essa nova sistemática é benéfica, na medida em que evita entraves burocráticos desnecessários e abre caminho para a consecução de projetos institucionais e de parcerias sinérgicas e produtivas no setor.



SF/17445.37549-04



SENADO FEDERAL
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Ressaltamos ainda que o Decreto nº 9.057, de 2017, não trata diretamente da questão dos cursos superiores na área de saúde, e, portanto, ainda que o tema da utilização da EAD nesses cursos realmente apresente zonas cinzentas, não nos parece que a revogação da norma em comento possa sanar eventuais lacunas de regulamentação existentes.

Em suma, é preciso avançar no campo educacional, e não se pode ignorar que a EAD é modalidade profundamente articulada aos formatos digitais e às possibilidades de aprendizado a qualquer tempo e em qualquer lugar, tão caras aos novos tempos. A partir disso, pensamos que, também sob o aspecto do mérito, o Decreto nº 9.057, de 2017, não deve ser revogado, pois apresenta modificações que podem colaborar de forma consistente para que esse avanço seja possível.

III – VOTO

Em função do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal nº 111, de 2017, por inconstitucionalidade, falta de juridicidade, e também por ser inconveniente e inoportuno.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17445.37549-04