



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2017, da Senadora Fátima Bezerra e outros Senadores, que altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medidas provisórias sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Relator: Senador **CID GOMES**

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 19, de 2017, que *altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medidas provisórias sobre diretrizes e bases da educação nacional*.

A PEC tem como primeiro signatário a Senadora Fátima Bezerra e se limita a acrescentar a alínea *e* ao inciso I do § 1º do art. 62 da Carta Magna, para dispor ser vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a diretrizes e bases da educação nacional. O termo inicial de vigência da mudança é fixado na data de publicação da futura emenda constitucional.

Na justificação, os autores da PEC assinalam que as diretrizes e bases da educação não são *assuntos conjunturais ou circunstanciais, mas questões de natureza estrutural e fundante da educação nacional*, sendo evidente que não se coaduna com temas desse jaez o tratamento por meio de MPV, um instrumento de caráter excepcional, conforme já acentuado na



SF/19360.35531-06



SF/19360.35531-06

própria Carta, e restritivo do debate. Asserem, por fim, que as limitações temáticas à edição de medidas provisórias introduzidas no art. 62 da Carta Magna pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, se assemelham, como temas fundantes, às diretrizes e bases da educação, o que justificaria a aplicação, a estas, do mesmo regime.

II – ANÁLISE

Compete a esta comissão pronunciar-se sobre a proposta de Emenda à Constituição, antes que o Plenário sobre ela delibere, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal.

A regularidade do processo de reforma da Constituição pressupõe o atendimento do disposto no art. 60 da Carta Política, que regula os procedimentos para sua alteração, bem como enumera seus pontos insuscetíveis de mudança. A PEC em exame atente a todos eles.

Com efeito, a proposição foi apresentada por número de subscritores que excede o mínimo exigido (art. 60, I). Não versa sobre matéria que tenha sido rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa (art. 60, § 5º). Como não nos encontramos na vigência de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, é possível deliberar sobre a proposta (art. 60, § 1º). E, quanto aos limites materiais à reforma constitucional, a PEC não tende a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódica, a separação de Poderes, ou os direitos e garantias individuais. Não há, portanto, óbice algum à tramitação da PEC nº 19, de 2017, cuja redação observa os ditames da boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, concordamos com os autores da PEC. Um dos exemplos mais palpáveis de que o instrumento da medida provisória não deve se prestar à formulação de diretrizes e à fixação das bases da educação nacional é o da MPV nº 746, de 2016, que promoveu diversas alterações na estrutura do ensino médio. A medida foi aprovada pelo Congresso Nacional, convertendo-se na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Contra a MPV foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.599, ainda pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal. Um dos argumentos



SF/19360.35531-06

levantados na ação foi justamente o de que *dispor por medida provisória sobre tema tão complexo, que claramente não reclama urgência, é temerário e pouco democrático, por impor prazo extremamente exíguo para debate que já está ocorrendo nos meios educacionais e, sobretudo, no Congresso Nacional.*

Dessa visão comunga a Procuradoria-Geral da República (PGR), que, em seu parecer na referida ADI, assinalou:

Mudanças a serem implantadas em sistema que envolve 28 redes públicas de ensino (União, estados e Distrito Federal) e ampla rede privada precisam de amadurecimento, estabilidade, segurança jurídica e participação da sociedade e dos atores sociais relacionados à Educação, que o instrumento da medida provisória não pode conferir, por estar sujeito a alterações em curto espaço de tempo pelo Congresso Nacional, sem possibilidade do aprofundamento indispensável.

A PGR atentou, também, para a falta de urgência, já que as mudanças promovidas pela MPV, editada em 2016, só seriam adotadas pelas escolas em 2018, por expressa previsão daquele próprio ato. No mesmo sentido manifestou-se, em parecer, o Instituto dos Advogados Brasileiros.

Estabelecer diretrizes e bases, em âmbito nacional, significa editar normas gerais, vinculantes de todos os entes federados sobre a matéria objeto de disciplina normativa, no caso, a educação. Normas não apenas gerais, mas com pretensão de estabilidade. Não se trata, pois, de regular questões pontuais e de menor importância, para atender a demandas transitórias, mas sim instituir um regramento permanente a respeito de aspectos fundamentais do ensino. Note-se que mesmo quando se trata de diretrizes com prazo de vigência definido, a Constituição de 1988, em seu art. 214, ao referir-se ao plano nacional de educação, fixa em dez anos sua duração. Se é assim para diretrizes, objetivos, metas e estratégias específicas e com a marca da temporariedade, maior estabilidade se deve esperar de normas disciplinadoras de aspectos mais fundamentais e constitutivos do sistema educacional.



SF/19360.35531-06

Nenhum empreendimento exitoso se assenta em bases improvisadas. Carece de sentido que a prestação de serviços de educação, encargo permanente do Estado e que pressupõe planejamento e execução de longo prazo, tenha suas bases fixadas na clausura de gabinetes ou por força da vontade de uma só pessoa, o Presidente da República. Ainda que o texto das medidas provisórias seja submetido ao Parlamento, elas possuem eficácia desde a sua edição e o espaço para seu debate e emendamento é bem limitado, quando comparado à generalidade dos projetos de lei.

Medidas que envolvam a própria organização dos sistemas de ensino e a fixação de grades curriculares não têm aplicação prática imediata, pela própria força incoercível dos fatos. Não há como alterar imediatamente a realidade, em matérias que demandam a reorganização de estruturas, o manejo de recursos humanos e a alocação dos recursos materiais necessários a fazer face ao novo quadro normativo, seja nos sistemas públicos, seja entre os prestadores privados. Não por outro motivo, a MPV nº 746, de 2016, estabeleceu que grande parte de suas previsões só seriam implementadas a partir de 2018. Isso, no entanto, é a prova cabal de que o requisito da urgência não se verifica em propostas desse jaez.

Há uma incompatibilidade inerente entre o instituto da medida provisória, que tem vigência imediata e pressupõe urgência na mudança do quadro normativo, e previsões normativas cujo início da produção de efeitos é protraído consideravelmente no tempo. Nesse sentido, assinala Marco Aurélio Greco que *não existe urgência se a eficácia da disposição só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas formas disciplinadas pela Constituição* (*Medidas Provisórias*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 24). Também o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de suspender a eficácia de medida provisória, por considerar plausível a alegação de inobservância do requisito da urgência (medida cautelar na ADI nº 1.753, DJ de 12.06.1998).

Aliás, na Itália, cuja figura dos *decreti-leggi* inspirou as nossas medidas provisórias, a Corte Constitucional, ao examinar essa questão, concluiu que os *decretos-leis extraem sua legitimidade geral de casos*



SF/19360.35531-06

extraordinários e são destinados a operar imediatamente, com o objetivo de dar respostas normativas rápidas a situações carentes de regulação de maneira apta a enfrentar necessidades inesperadas e urgentes. Assim, previsões de eficácia deferida em dispositivos de decretos-leis indicariam o desatendimento de um dos requisitos para a sua edição: a urgência (Sentença nº 220, de 2013).

Retornando à realidade brasileira, pode parecer que, tendo a Constituição contemplado o requisito da urgência para as medidas provisórias, seria dispensável a modificação proposta na PEC em exame, já que mudanças estruturais no ordenamento básico da educação, cujo início de implementação demandaria certa dilação, naturalmente impediriam o uso da medida provisória nesses casos. A MPV nº 746, de 2016, sua aprovação pelo Congresso Nacional e a atuação ainda tímida do STF no controle da observância do requisito da urgência para as medidas provisórias demonstram, contudo, ser necessário introduzir a vedação pretendida pela PEC de forma taxativa no Texto Constitucional.

Nunca é demais lembrar que o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa constitucional de solicitar urgência para projetos de sua autoria, situação em que as proposições devem tramitar num prazo de 45 dias em cada Casa legislativa, sob pena de sobrerestamento das demais deliberações legislativas enquanto não se ultime a votação (art. 64 da Lei Maior). E isso sem que se tenha de conferir vigência imediata à alteração normativa. Ademais, a urgência pode ser solicitada a qualquer momento, durante a tramitação do projeto, e não apenas quando de sua apresentação, de modo que não necessariamente cada Casa disporá de apenas 45 dias para apreciar a proposição. Assim, é perfeitamente possível, sem lançar mão do recurso excepcional da medida provisória, aprovar uma alteração legislativa importante em prazo reduzido, mas que permita o efetivo debate parlamentar, em matérias que, mesmo veiculadas em medida provisória, não teriam vigência imediata.

Por fim, não se pode ignorar que a regulação constitucional do ensino aponta para a democratização do planejamento e da gestão dessa atividade estatal. Nesse sentido, o art. 206, VI, da Carta de 1988 enuncia o



SF/19360.35531-06

princípio da gestão democrática do ensino público. Nada pode ser mais contrário a esse princípio, que pressupõe a ampla participação dos diferentes segmentos sociais, com seus próprios pontos de vista a respeito das propostas, do que permitir a inovação do ordenamento jurídico pela iniciativa de uma só autoridade, em vez de se viabilizar que as diversas posições sobre o assunto, das diferentes correntes de opinião representadas no Parlamento, aflorem e sejam levadas seriamente levadas em conta no processo legislativo.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator