

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

Recurso nº 290/2014 na Questão de Ordem n. 401

Parecer pela constitucionalidade da  
votação do Projeto de Lei 8035/2010  
- Plano Nacional de Educação – em  
plenário embora a pauta esteja  
trancada por Medidas Provisórias

Autor: Executivo

Relatora: Maria do Rosário

### **I – RELATÓRIO**

O Deputado Glauber Braga requereu a Questão de ordem 401/2014, levantada na Sessão Deliberativa Extraordinária realizada em 03 de maio de 2014, na qual questiona sobre a possibilidade do Plano Nacional de Educação ser equiparado aos Planos Plurianuais e, portanto, ser passível de votação embora a pauta esteja trancada por Medidas Provisórias.

O Presidente Henrique Eduardo Alves asseverou que embora na Questão de Ordem 411/2009, haja sedimentado o entendimento de que apesar do trancamento da pauta podem ser votadas as propostas de Emenda à Constituição, projetos de lei Complementar, decretos legislativos, as resoluções e as matérias arrolados no art. 62, I da Constituição - quais sejam, as relativas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos

adicionais e suplementares – o presente caso não se enquadra em nenhuma destas exceções á regra.

Aduz o Senhor Presidente que o Plano Plurianual, estabelecido pelo artigo 165 da Constituição da República não se confunde com o Plano Decenal de Educação previsto no artigo 214 da Constituição da República, sendo o primeiro típico instrumento de finanças públicas submetido inclusive a processo legislativo específico.

Faz ainda notar que o Plano Decenal, abstraído o aspecto de urgência poderia ser editado por Medida Provisória.

O deputado Arnaldo Faria de Sá recorreu da decisão para que a matéria fosse apreciada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania nos termos do art. 98, §5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## **II – VOTO DA RELATORA**

O Plano Nacional de Educação é matéria de salutar importância para o planejamento estatal, para a formação de políticas públicas e para a garantia de direitos fundamentais de estudantes, professores e profissionais do ensino. A previsão Constitucional é clara sobre a importância do Plano para a consecução do direito fundamental à educação e nele prevê o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, tendo, portanto, o PNE repercussão orçamentária, veja-se:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto

O atual Plano Nacional de Educação - Projeto de Lei 8035/2010 - foi apresentado, pelo Poder Executivo em 20 de dezembro de 2010. Pela importância dos debates nele contidos a Câmara dos Deputados o submeteu a amplo debate democrático. Foram realizadas 17 audiências públicas, 20 seminários estaduais e um seminário nacional em que se procurou consensos em torno de questões, tanto técnicas como políticas. Após o rico debate, o Plano foi aprovado e enviado ao Senado.

Para a apreciação das modificações realizadas no Senado Federal foi reinstalada a Comissão Especial do PNE da Câmara que realizou nova audiência pública para ouvir diferentes instituições da área educacional sobre as mudanças ocorridas no Senado Federal. Em 06 de maio de 2014, com a apreciação dos últimos destaques encerraram-se os trabalhos da Comissão Especial.

Retomei de modo extremamente breve aspectos da tramitação do PNE para destacar o quanto esta Câmara propiciou de debate democrático e o relevo que foi dado ao Plano em toda sua caminhada nesta Casa. A importância da votação do Plano é incontestável como também o é a capacidade desta Casa Legislativa em manter sua independência para a prática do poder-dever de legislar.

Em 2009, Presidente desta Casa à época, Michel Temer ao enfrentar questão similar, mas não idêntica, assim se pronunciou:

entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas

ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.

Concordando com tal entendimento, o Ministro Celso de Mello ao decidir a Medida Cautelar em Mandado de Segurança 27.931-1/DF, ressaltou o salutar relevo **do poder de agenda desta Casa Legislativa.**

Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

**Poucas agendas em votação neste período são de tamanha importância para esta Casa e para o povo brasileiro quanto o Plano Nacional de Educação**, Senhor Presidente, por isso, com a devida vênia e expressando meu mais profundo respeito pelo seu posicionamento, venho discordar do entendimento exarado por V.Exa.

O PNE é constituído de 20 metas a serem cumpridas entre 2011 e 2020. Dentre as metas estabelecidas, destaco por entender que a valorização dos profissionais é a valorização do direito fundamental a educação, algumas metas:

Meta 15: que garante, em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, uma política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurando-lhes a devida formação inicial e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação. Meta 16: garante, até o último ano de vigência do PNE, que 50% dos professores da educação básica realizem curso de pós-graduação. Meta 17: visa promover a qualidade da educação com a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Meta 18: assegura no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública.

**O PNE estabelece que ao final do decênio o Brasil deverá investir 10% do seu Produto Interno Bruto em Educação, assegurando**

**assim os recursos materiais para que o direito fundamental a educação tenha a prioridade devida dentro do nosso ciclo orçamentário.**

O Deputado Glauber Braga em suas razões recursais afirma concordar com o Presidente sobre as naturezas distintas do Plano Plurianual e do Plano Nacional de Educação, no entanto, ressalta ele que sua equiparação se deve a uma interpretação sistemática da Constituição, pois trata-se de Plano destinado a consecução de direito fundamental social previsto, portanto, em rol constitucional privilegiado.

Imperioso, portanto, concordarmos com a necessidade da realização de uma interpretação sistemática da Constituição na qual por força de toda a prevalência dada pela Constituição aos direitos fundamentais, considerando-os, inclusive, cláusula pétrea, é inegável que tais direitos possuem um status privilegiado.

A interpretação sistemática fundamenta-se na unidade do ordenamento jurídico e, portanto, exige aos legisladores e intérpretes que a norma seja lida dentro de um contexto geral e relacional aos demais dispositivos constitucionais. A Constituição é um todo, que deve ser interpretado de modo harmonioso e no qual os direitos fundamentais constituem sua base fundante, seu lastro mais sólido. Ilustre doutrinador já afirmou apropriadamente que a interpretação sistemática é

decorrente da imprescindível interpretação sistemática do direito a ser realizada por todo o intérprete comprometido em hierarquizar as normas, princípios e valores que compõem uma ordem axiológica dentro do sistema. Ou seja, o jurista **deve buscar nas normas contidas na Constituição Federal as direções hermenêuticas fundamentais.**<sup>1</sup>

O Deputado Gabriel Braga aduz ainda que o disposto no PNE “trata-se de planejamento da execução, em longo prazo, de políticas públicas na área de educação” e que o art. 166 da Constituição da República em seu caput

---

<sup>1</sup> DONADEL, A. Efeitos da constitucionalização do Direito Civil no Direito de Família. In PORTO, S. G.; USTÁRROZ, D. (Orgs.). Tendências constitucionais no Direito de Família: estudos em homenagem ao Prof. José Carlos Teixeira Giorgis. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003. , p. 19

define que “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” e no § 1º traz a necessidade de uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre “**os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, dentre outros**”.

Concordamos, portanto, que a natureza jurídica do PNE difere da do Plano Plurianual, mas não podemos deixar de notar, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição da República que:

- I. O direito fundamental à educação goza dos privilégios constitucionais concedido aos direitos fundamentais e portanto na interpretação que se faça dos dispositivos constitucionais sua prevalência deve ser o norte para a leitura sistemática que se fará do texto;
- II. A própria Constituição assegura procedimento específicos para a tramitação de Planos Nacionais, assim como reconhece ao PNE a atribuição de estabelecer de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, influenciando, por conseguinte, na execução orçamentário e no planejamento público, inclusive, quanto ao direcionamento de recursos públicos; e
- III. O poder-dever de legislar somado ao poder de agenda desta Casa deve fazer-nos respeitadores dos demais Poderes da República, mas ciosos de nossa Independência e da necessidade indiscutível desse legislativo assumir tal qual o determina a Carta Magna a prioridade indiscutível dos direitos fundamentais de todos os nossos cidadãos.

Ante todo o exposto, reconheço que não deve ser aplicado o dispositivo constitucional que prevê o sobrestamento das deliberações legislativas em virtude de apreciação de medida provisória, aos projetos de lei que versem sobre Planos Nacionais. Assim, voto a favor, pugnando pela constitucionalidade, da colocação em pauta de votação do Plano Nacional de

Educação apesar do trancamento da pauta por sucessivas Medidas Provisórias.

Sala da Comissão em 27 de maio de 2014.

**Deputada Maria do Rosário**

Relatora