



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2019

(Do Sr. João Daniel)

Susta os efeitos do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que “Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Este Decreto susta os efeitos do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que “Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares”.

Art. 2º. Ficam sustados os efeitos do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que “Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares”.

Art. 3º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação

JUSTIFICATIVA

Nos termos da Constituição Federal, art. 49, V:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(Constituição Federal)



A essa competência constitucionalmente definida dá-se o nome de controle legislativo da atividade administrativa. Como leciona Braian¹:

“Quanto ao alcance, o referido controle abrange aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade, podendo adentrar tanto no aspecto de legalidade, quanto no próprio mérito do ato administrativo, sua oportunidade e conveniência.”

Tendo em vista o sentido amplo emprestado ao controle legislativo da atividade administrativa, pronunciamo-nos em favor da revogação do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, pelos motivos expostos a seguir.

O governo federal, por meio do Decreto nº 10.004, de 2019, instituiu um novo modelo de gestão escolar não previsto na lei responsável por estabelecer as diretrizes e bases da educação, destacadamente, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Quando um ato administrativo pretende substituir a função legislativa reservada à lei tem-se uma afronta ao princípio da reserva legal, que assegura que “a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei”².

A doutrina esclarece que

“o princípio da reserva legal ocorre quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas.”³

¹ BRAIAN, Artur. “Controle legislativo da atividade administrativa – apontamentos”. In: <https://arturbraian.jusbrasil.com.br/artigos/332231607/controlado-legislativo-da-atividade-administrativa-apontamentos?ref=serp>, consultado em 18 de setembro de 2019.

² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421, apud GOMES, Luiz Flávio. “Há diferença entre o princípio da legalidade e o princípio da reserva legal?”, In: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/425987/ha-diferenca-entre-o-principio-da-legalidade-e-o-principio-da-reserva-legal>, consultado em 23 de setembro de 2019.

³ CRISAFULLI, Vezio apud SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421, apud GOMES, Luiz Flávio. “Há diferença entre o princípio da legalidade e o princípio da reserva legal?”, In: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/425987/ha-diferenca-entre-o-principio-da-legalidade-e-o-principio-da-reserva-legal>, consultado em 23 de setembro de 2019.



No que respeita à matéria educacional, a Constituição Federal é inequívoca. Em seu art. 22, inciso XXIV, estabelece a competência privativa da União para **legislar** sobre”:

“Art. 22.

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

.....” (Constituição Federal)

Legislar é função precípua do Poder Legislativo, nos termos do art. 44 da Constituição Federal, *in verbis*: “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Exercer o Poder Legislativo, portanto, não é da competência do Poder Executivo – salvo no caso da edição de medidas provisórias – e sim do Congresso Nacional em suas duas casas. Quando o Poder Executivo pretende substituir o papel legislativo que compete ao Congresso Nacional tem-se, então, uma afronta ao princípio da separação dos poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Ao editar o Decreto nº 10.004, de 2019, o Poder Executivo exorbita seu poder regulamentar por legislar, via ato administrativo, sobre matéria reservada constitucionalmente a ato legislativo e, assim, exercer o Poder Legislativo, em substituição ao Congresso Nacional. O Decreto nº 10.004, de 2019, fere, assim, a um só tempo, tanto o princípio da reserva legal como o princípio da separação dos poderes.

De outra parte, o referido Decreto viola o disposto na Constituição Federal e na Lei nº 9.394, de 1996, no tocante à valorização dos profissionais da educação, em clara afronta ao princípio da hierarquia das leis. Seguindo a pirâmide de Hans Kelsen⁴, as leis apresentam uma hierarquia, onde as de menor grau devem obedecer as de maior grau. Nesse sentido, não pode o ato administrativo, norma de menor grau, violar disposto na Constituição Federal ou em lei ordinária, normas de maior grau.

⁴ CUNHA, Douglas. A Pirâmide de Kelsen – Hierarquia das normas. In: <https://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/616260325/a-piramide-de-kelsen-hierarquia-das-normas>, consultado em 23 de setembro de 2019.



A Constituição Federal em seu art. 206, inciso V, é inequívoca em determinar a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”. Semelhante determinação expressa também a Lei nº 9.394, de 1996, citada a seguir:

“Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

§ 2º Para os efeitos do disposto no [§ 5º do art. 40](#) e no [§ 8º do art. 201 da Constituição Federal](#), **são consideradas funções de magistério** as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, **além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.**

§ 3º A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos



públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.” (grifos nossos)

É clara, pois, a vontade do legislador de que a gestão escolar seja exercida unicamente por profissionais da educação, devidamente capacitados e selecionados para esse fim, os quais são dignos de valorização profissional na forma da lei. Em momento algum a Constituição Federal ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB preveem que a gestão escolar possa ser exercida por outros profissionais, sobretudo ocupantes de cargos da defesa nacional, os quais são capacitados e selecionados para outros tipos de função.

Todavia, o cerne do Pecim é justamente a colocação de militares das Forças Armadas e, adicionalmente, policiais militares e bombeiros militares na gestão direta das escolas, inclusive na gestão didático-pedagógica. Encontra-se entre as diretrizes do Pecim:

“Art. 5º.....

.....

VIII – viabilização da contratação pelas Forças Armadas de militares inativos como prestadores de tarefa por tempo certo para atuarem nas áreas de **gestão educacional, didático-pedagógica e administrativa.**” (Decreto nº 10.004, de 2019 – grifos nossos)

Incorre em exorbitância do poder regulamentar o Decreto em epígrafe ao pretender instituir programa de governo que retira dos profissionais da educação atribuições funcionais que lhes são estabelecidas em lei e as transfere para profissionais da defesa que não possuem os requisitos mínimos para o exercício da gestão escolar, nos termos do art. 61 da LDB:

“Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento,



supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

IV – profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.” (Lei nº 9.394, de 1996)

O Decreto nº 10.004, de 2019, incorre, ainda, em exorbitância do poder regulamentar, ao pretender, na condição de ato administrativo, excepcionar os militares de exigência estabelecida por lei para o exercício das funções próprias aos profissionais da educação às quais os mesmos passarão a exercer. Tendo em vista que os militares que irão atuar na gestão das escolas não se encontram aptos a cumprir com as obrigações estabelecidas pelo art. 61 da LDB, sobretudo em termos de formação educacional e



qualificação para o trabalho, o Decreto nº 10.004, de 2019, assim os excepciona:

“Art. 24. Os militares que atuarem nas Ecim não serão considerados, para todos os fins, como profissionais da educação básica, nos termos do disposto no [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).” (Decreto nº 10.004, de 2019)

Trata-se de caso de exorbitância do poder regulamentar, ademais, fazer uso do quadro de pessoal inativo das Forças Armadas para a gestão escolar, tendo em vista a inexistência de previsão constitucional nesse sentido.

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e **destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.**” (Constituição Federal – grifos nossos)

As Forças Armadas não são destinadas constitucionalmente a atuarem na educação civil, menos ainda, em substituição aos profissionais da educação indicados pela própria Constituição Federal para esse fim.

Tampouco a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que “Dispõe sobre o Estatuto dos Militares”, e se aplica também, conforme seu art. 8º, inciso I, “aos militares da reserva remunerada e reformados”, autoriza tal desvio. Seu texto é inequívoco quando estabelece:

“Art. 5º A carreira militar é caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua das Forças Armadas, denominada atividade militar.” (Lei nº 6.880, de 1980)

É, pois, apenas para a atividade militar que se pode prestar o trabalho dos militares que estejam na ativa ou na inatividade.

Tampouco listam-se as tarefas de gestão escolar, gestão didático-pedagógica e gestão administrativa de escolas de base entre as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, definidas pela Lei Complementar nº 97, de 9



de junho de 1999, que “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”.

Não havendo previsão constitucional ou legal para o exercício de militares nas funções de gestão escolar, gestão didático-pedagógica e gestão administrativa de escolas de base – funções atípicas à carreira militar e típicas dos profissionais da educação –, sua autorização por meio de ato administrativo exorbita seu poder regulamentar, constituindo nova afronta ao princípio da hierarquia das leis.

Tendo em vista o conjunto de exorbitâncias do poder regulamentar apontadas no Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, bem como afronta a princípios estabelecidos pela Constituição Federal, pedimos a aprovação dos pares ao presente projeto de decreto legislativo, com vistas a sustar os efeitos do mencionado diploma normativo.

Sala das Sessões, em de outubro de 2019.

Deputado **JOÃO DANIEL**

PT/SE