

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.831, DE 2009

(Apenso: PL n. 1.405/2011)

Altera o art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para definir, na educação superior, a frequência mínima exigida pela aprovação.

Autor: Senado Federal – Wilson Matos

Relatora: Deputada Caroline De Toni

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, originário do Senado Federal, o qual altera a Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer frequência mínima para aprovação, em cada disciplina do ensino superior, de setenta e cinco por cento do total de horas letivas.

Na Justificação, o autor, Senador Wilson Matos, sustenta que a qualidade do ensino depende do maior tempo dedicado às atividades acadêmicas, sustentando a importância da obrigatoriedade da frequência dos alunos na sala de aula.

Apensando ao projeto principal, encontra-se o Projeto de Lei n. 1.405, de 2011, também originário do Senado Federal, de autoria do Senador Wilson Matos, que, igualmente, altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para aumentar a frequência mínima para aprovação, no ensino básico, de setenta e cinco para oitenta por cento do total de horas letivas.

A matéria foi distribuída às Comissões de Educação e Cultura e de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Na Comissão de Educação e Cultura a proposição principal recebeu parecer pela aprovação e, o projeto apensado, pela rejeição, nos termos do voto do Relator, Deputado Lelo Coimbra, com intuito de harmonizar a exigência para o ensino superior com a estabelecida na lei para os ensinos fundamental e médio.

Nos termos do artigo 32, IV, *a*, combinado com o art. 139, II, “*c*”, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições. No prazo regimental, não foram aqui apresentadas emendas. Os projetos tramitam sob o regime de prioridade e estão sujeitos à apreciação conclusiva pelas Comissões (RICD, art. 24, II).

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Tendo origem no Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 387/2007, o Projeto de Lei PL nº 4.831/2012, altera o art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para definir, na **educação superior**, a frequência mínima exigida para aprovação.

A proposta acrescenta parágrafo 5º ao art. 47 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para estabelecer que “o controle de frequência fica a cargo da instituição de ensino superior, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida, para aprovação em cada disciplina, a frequência mínima de **75% (setenta e cinco por cento)** do total de horas letivas”.

Ocorre que uma significativa inovação da Constituição Federal de 1988 (CF) foi a inserção da autonomia universitária no plano constitucional. A autonomia universitária vem consagrada no texto da Constituição, em seu artigo 207. Dispõe o referido dispositivo:

"Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e



patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

Como se vê, a carta constitucional preocupou-se em definir o conteúdo da autonomia das universidades, que abrange "a autonomia didático-científica" ou seja, suas atividades-fim e a "autonomia administrativa e financeira", suas atividades-meio.

A Doutora em Direito do Estado, Nina Ranieri, autora de obras como "Autonomia Universitária", "Educação superior, direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96)", acentua, que "decorre logicamente desse pressuposto a capacidade de organizar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão, o que envolve:

- a) A criação, a modificação e a extinção de cursos (graduação, pós-graduação, extensão universitária);
- b) A definição de currículos e a organização dos mesmos, sem quaisquer restrições de natureza filosófica, política ou ideológica, observadas as normas diretivo-basilares que informam a matéria;
- c) O estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, inclusive no que concerne a regimes de transferência e adaptação;
- d) A determinação da oferta de vagas em seus cursos;
- e) O estabelecimento de critérios e normas para avaliação do desempenho dos estudantes;**
- f) A outorga de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica;
- g) A possibilidade de experimentar novos currículos e fazer experiências pedagógicas.

Assim, estabelecendo a norma constitucional a garantia institucional e o conteúdo da autonomia das universidades, não condiciona nem um, nem outro, à lei. Não demanda o texto constitucional lei para aplicar, constituir ou definir tal



autonomia. Nesse sentido, convém mencionar a lição de Almiro do Couto e Silva, a seguir transcrita:

*"Na verdade, ao princípio acolhido no seu art. 207 o nosso Estatuto Político Fundamental não após qualquer cláusula restritiva, do tipo "na forma da lei", à semelhança do art. 33 da Constituição Italiana, de modo a fazer do preceito constitucional uma regra de eficácia contida, na classificação de José Afonso da Silva, que tão merecido prestígio conquistou no Direito Brasileiro. Cogita-se por consequência, de uma norma de eficácia plena, insuscetível de ter o seu significado e sua extensão diminuídos, ainda que em mínima parte, pela legislação ordinária. Não é que a regra constitucional vede legislação ordinária que lhe explicita, de forma mais minuciosa ou pormenorizada seu sentido, facilitando-lhe a aplicação às situações concretas. **O que a norma constitucional sobre autonomia universitária impede terminantemente é que a legislação ordinária, sob pretexto de dar tratamento mais minudente ao preceito superior, acabe por desvirtuá-lo, conferindo-lhe um contorno e uma dimensão que ele não possui**".*

Fica evidente que a norma constitucional regula inteiramente o assunto, em normatividade acabada e completa. Ao se criar uma universidade pública, será assegurada a autonomia, com os contornos definidos na Constituição Federal.

Entendemos, portanto, que a exigência da frequência mínima deve ficar a cargo da instituição de ensino superior ainda que existam argumentos plausíveis para a defesa de um percentual mínimo. Nesse sentido, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação fixou a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação apenas para a educação básica, não estendendo a obrigatoriedade para o ensino superior.

Quanto ao Projeto de Lei nº 1.405/2011, apensado, também oriundo do Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 385/2007, que também tem o intuito de alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mas para aumentar, na **educação básica**, a frequência mínima exigida para aprovação, entendemos que este fere o princípio da razoabilidade.

Apesar de a razoabilidade ser um conceito jurídico indeterminado e variável, entende-se que é necessário agir com bom senso, prudência e moderação levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada. O princípio da proporcionalidade ou razoabilidade serve como parâmetro normativo para controlar a



constitucionalidade material de determinada lei, ato administrativo ou mesmo decisão judicial.

Outrossim, a elevação do percentual de frequência mínima de 75% para 80% ofende os incisos LIV e LV, do art. 5º, na medida em que fere o devido processo legal em seu aspecto substantivo. Nesse sentido, menciona-se o voto do Ministro Carlos Velloso, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.511-MC (STF):

*"Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV, do art. 5º, respectivamente. (...) Due process of law, com conteúdo substantivo — substantive due process — constitui limite ao Legislativo, **no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (reasonableness) e de racionalidade (rationality)**, devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexó com o objetivo que se quer atingir. Paralelamente, due process of law, com caráter processual — procedural due process — garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa." (ADI 1.511-MC, voto do Min. Carlos Velloso, DJ 06/06/03)*

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Assim, não nos parece razoável elevar ainda mais o percentual já estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o qual já exige 75% de frequência na educação básica.

Diante do exposto, votamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 4.831, de 2009, principal, e do Projeto de Lei n.º 1.405, de 2011, apensado, restando prejudicada a análise dos aspectos jurídicos e redacionais.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2019.

Deputada Federal CAROLINE DE TONI



Relatora

