

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.414, DE 2016

Apensados: PL nº 6.858/2017, PL nº 7.121/2017 e PL nº 8.445/2017

Altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Autor: Deputado RODRIGO PACHECO

Relator: Deputado ORLANDO SILVA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, do ilustre ex-Deputado e atual Presidente do Senado Federal Rodrigo Pacheco, objetiva alterar o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na medida em que *"veda o incentivo e o desenvolvimento de programas de ensino à distância em cursos da área da saúde, em todos os níveis e modalidades, tendo em vista que a formação de profissionais neste setor exige aprofundamento de conhecimentos teóricos e técnicos que podem ser prejudicados pela metodologia aplicada à modalidade de ensino prevista pela LDB"*.

Eis os termos da Justificação:

O presente Projeto de Lei veda o incentivo e o desenvolvimento de programas de ensino à distância em cursos da área da saúde, em todos os níveis e modalidades, tendo em vista que a formação de profissionais neste setor exige aprofundamento de conhecimentos teóricos e técnicos que podem ser prejudicados pela



metodologia aplicada à modalidade de ensino prevista pela LDB.

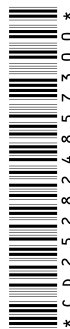
As tecnologias em saúde são extremamente dinâmicas, requerendo do estudante contato direto com sua evolução, a fim de garantir a eficácia de sua intervenção como futuro profissional.

Apensados ao referido PL, estão mais três proposições acerca desse tema, a seguir sumariadas:

1º PL nº 6.858/2017, de autoria do ilustre Deputado Rômulo Gouveia: acrescenta o §1º-A ao art. 80 da LDB, para proibir a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área de saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade à distância, na forma do regulamento;

2º PL nº 7.121/2017, de autoria da ilustre Deputada Alice Portugal: acrescenta o §3º ao art. 46 da LDB, para vedar a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade à distância;

3º PL nº 8.445/2017, de autoria Deputado Luciano Ducci: veda o incentivo ao desenvolvimento e à oferta de cursos superiores de Enfermagem integralmente na modalidade da educação a distância (EAD). Além disso, limita em até 20% da carga horária total do curso, as



disciplinas e atividades na modalidade à distância no respectivo currículo do curso.

As propostas foram distribuídas para a apreciação conclusiva das Comissões de Seguridade Social e Família e de Educação, para exame de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, na forma do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tramitam, ademais, sob o rito ordinário, conforme art. 151, III, do RICD.

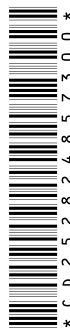
A Comissão de Educação aprovou parecer favorável na forma do Substitutivo.

Aludido Substitutivo manteve a obrigação de o Poder Público incentivar o ensino à distância, desde que se respeite os limites dos componentes curriculares presenciais estabelecidos na legislação reguladora de cada curso. No caso dos cursos da área da saúde, o substitutivo trouxe previsão de revisão das diretrizes curriculares desses cursos em até 730 dias após o início da vigência da lei.

A Comissão de Seguridade Social e Família exarou parecer pela aprovação dos Projetos de Lei nº 5.414, de 2016; nº 6.858, de 2017; nº 7.121, de 2017; e nº 8.445 de 2017, do Substitutivo adotado pela Comissão de Educação, na forma do Substitutivo apresentado perante a CSSF.

Referido Substitutivo veda a realização de cursos de graduação da área da saúde e de educação física na modalidade de ensino à distância.

Após, as proposições vieram a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Em 23.11.2021, foi apresentada um Emenda Substitutiva, de autoria do Deputado Hugo Leal, a fim de incluir o § 5º ao art. 80 na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que possui o seguinte teor: “[p]ara os cursos de graduação da área de saúde na modalidade a distância, as atividades presenciais serão definidas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, conforme regulamento.”.

Em 10.05.2023, foi reaberto o prazo para emendas ao projeto, na forma do art. 166 do RICD – 5 sessões a partir de 11.05.2023.

Não foram apresentadas novas emendas perante esta CCJC.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De início, as proposições em exame vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD), e para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD.

Passa-se, então, a analisar cada um desses aspectos.

Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem observados: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.



Quanto ao *primeiro* aspecto, as proposições veiculam normas constantes da política de diretrizes e bases da educação nacional e traduzem normas gerais sobre educação, **conteúdos inseridos no rol de competências legislativas da União, ex vi dos arts. 22, inciso XIV, e 24, IX, da Constituição da República.**

Apreciada sob ângulo ***materia***, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos e imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática.

Portanto, **aludidas proposições revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988.**

No tocante à ***juridicidade***, o PL nº 5.414, de 2016, o PL nº 6.858/2017 e o Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Todas as proposições (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**

Já a emenda substitutiva apresentada na Comissão de Constituição e Justiça ao PL nº 5.414, de 2016 e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação, no tocante à juridicidade, ao respectivamente, delegarem ao Conselho Nacional de Educação definir nas Diretrizes Curriculares Nacionais as atividades presenciais nos cursos de graduação da área de saúde e ao Poder Executivo de forma demasiadamente lacunosa os limites do ensino à distância na área da saúde, tornam o tema uma política de



Governo, e não de Estado como pretende consolidar o Poder Legislativo ao vedar o ensino à distância na área da saúde com os demais projetos, vulnerando desta forma a separação de funções contida no art. 2º, da Constituição Federal.

Ainda nesta senda, não é demais ressaltar que ao proscrever o ensino à distância na área da saúde, está atuando em consonância com a norma programática encartada no art. 196 da CF, que impõe ao Estado, por intermédio de políticas públicas sociais e econômicas, reduzir o risco de agravos à saúde da população.

Ora, se a tônica em discussão nesta Casa Legislativa é exatamente proibir o ensino à distância nos cursos da área da saúde, é óbvio que seu desiderato é a redução de práticas danosas com eventuais formações à distância sem a devida preparação prática exigida para lidar com a fisiologia humana, bem como o diagnóstico e a anamnese realizadas por profissionais de saúde, de forma a garantir a integralidade da saúde que é constitucionalmente assegurada às crianças e à pessoa idosa pelos arts. 227, §1º e 230, ou seja, aos cidadãos desta República Federativa.

E para consolidar os dispositivos constitucionais, destacamos os textos da Lei nº 8.080/90, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Pessoa Idosa, que compõem o denominado bloco de constitucionalidade¹:

¹ NA ADI nº 595-ES, o então Ministro Celso de Mello asseverou que “a definição do significado de bloco de constitucionalidade (...) reveste-se de fundamental importância no processo de fiscalização normativa abstrata, pois a exata qualificação conceitual dessa categoria jurídica projeta-se como fator determinante do caráter constitucional, ou não, dos atos estatais contestados em face da Carta Política. (...) A busca do paradigma de confronto, portanto, significa, em última análise, a procura de um padrão de cotejo, que, ainda em regime de vigência temporal, permita, ao intérprete, o exame da fidelidade hierárquico-normativa de determinado ato estatal, contestado em face da Constituição. Esse processo de indagação, no entanto, impõe que se analisem dois (2) elementos essenciais à compreensão da matéria ora em exame. De um lado, põe-se em evidência o elemento conceitual, que consiste na determinação da própria idéia de Constituição e na definição das premissas jurídicas,



Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - *integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;*

(...)

Art. 11. *É assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.*

(...)

Art. 15. *É assegurada a atenção integral à saúde da pessoa idosa, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente as pessoas idosas.*

políticas e ideológicas que lhe dão consistência. De outro, destaca-se o elemento temporal, cuja configuração torna imprescindível constatar se o padrão de confronto, alegadamente desrespeitado, ainda vige, pois, sem a sua concomitante existência, descaracterizar-se-á o fator de contemporaneidade, necessário à verificação desse requisito. No que concerne ao primeiro desses elementos (elemento conceitual), cabe ter presente que a construção do significado de Constituição permite, na elaboração desse conceito, que sejam considerados não apenas os preceitos de índole positiva, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o texto escrito da Constituição), mas, sobretudo, que sejam havidos, igualmente, por relevantes, em face de sua transcendência mesma, os valores de caráter suprapositivo, os princípios cujas raízes mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado”.



Desta forma, deduz-se que tanto a emenda substitutiva apresentada na Comissão de Constituição e Justiça ao PL nº 5.414, de 2016 e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação, não estão em consonância com a juridicidade, que nada mais retrata do que a discordância de um tema não somente com a Constituição Federal ou com alguma lei, mas com o Direito como um todo.

A seu turno, a alteração proposta pelo PL nº 7.121/2017, embora não possua grandes vícios de juridicidade, seria melhor posicionada topograficamente no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mediante a inclusão de um § 5º, o que conferiria maior harmonia e coerência sistêmica à legislação.

De igual modo, as alterações do PL nº 8.445, de 2017, harmonizar-se-iam com a legislação de regência, se fossem implementadas no bojo do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e não como Lei autônoma. Com essa modificação, há maior redução de antinomias e há a adequação com os ditames da boa técnica legislativa.

No que respeita à **técnica legislativa**, não há ajustes a serem feitos no PL nº 5.414, de 2016.

Já os PLs nº 6.858/2017, nº 7.121/2017, nº 8.445/2017 e o Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família e a Emenda apresentada nesta Comissão merecem pequenos reparos: o art. 1º delas não atende ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na medida em que **não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação.**

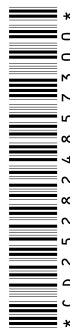


Também se afigura desnecessária a reprodução do *caput* do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Emenda Substitutiva apresentada nesta CCJC, uma vez que seu texto permanece incólume, conforme expressamente nela consignado. Ademais, ela **invade o mérito** da proposição, revelando-se antirregimental, dada a competência desta CCJC no caso concreto.

Por isso, sugerem-se emendas de técnica legislativa para sanar cada um dos vícios apresentados, bem como para melhor alocar topograficamente as alterações levadas a efeito pelo PL nº 7.121/2017 e PL nº 8.445, de 2017, acima referidas.

Em face do exposto, votamos:

- 1) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 5.414, de 2016;
- 2) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 6.858/2017, com a emenda de técnica legislativa em anexo;
- 3) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 7.121/2017, com a emenda de técnica legislativa em anexo;
- 4) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 8.445/2017, com a emenda de técnica legislativa em anexo;
- 5) Pela **inconstitucionalidade, injuridicidade e inobservância procedimental legislativa** do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação, com a emenda de técnica legislativa que delega ao Poder Executivo de forma demasiadamente



lacunosa os limites do ensino à distância na área da saúde;

- 6) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, com a emenda de técnica legislativa em anexo;
- 7) Pela **inconstitucionalidade, injuridicidade e antirregimentalidade** da Emenda Substitutiva apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que pretende incluir o § 5º ao art. 80 na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para delegar ao Conselho Nacional de Educação definir nas Diretrizes Curriculares Nacionais as atividades presenciais nos cursos de graduação da área de saúde.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2023-7944



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.858, DE 2017

Acrescenta o § 1º-A ao art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área de saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância.

EMENDA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Nº

Dê-se ao Projeto de Lei nº 6.858, de 2017, a seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei acrescenta o § 1º-A ao art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área de saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância.

Art. 2º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do § 1º-A:

`Art.
80.....
.....



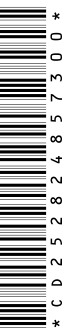
.....
.....
§ 1º-A: São proibidas a autorização, a renovação da autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento dos cursos superiores de graduação na área de saúde humana e animal que sejam totalmente ministrados na modalidade a distância, na forma do regulamento.' (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2023-7944



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.121, DE 2017

Acrescenta o § 5º ao art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância.

EMENDA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Nº

Dê-se ao Projeto de Lei nº 7.121, de 2017, a seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei acrescenta o § 5º ao art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para proibir a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância.

Art. 2º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do § 5º:

`Art.
80.....
.....
.....
.....



§ 5º São vedados a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância.' (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2023-7944

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

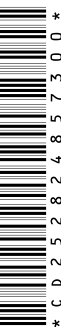
PROJETO DE LEI Nº 8.445, DE 2017

Altera o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para vedar a criação e a oferta de cursos superiores de Enfermagem na modalidade da educação a distância (EAD).

EMENDA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Nº

Dê-se ao Projeto de Lei nº 8.445, de 2017, a seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei altera o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para vedar a criação e a oferta de cursos superiores de



Enfermagem na modalidade da educação a distância (EAD).

Art. 2º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 80 O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada, salvo nos cursos superiores de enfermagem.

.....
.....

§ 5º Poderão compor o currículo de curso disciplinas e atividades por educação a distância, desde que não ultrapassem 20% de sua carga horária total.’ (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor em 180 contados da data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2023-7944



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**

Altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para definir limites para o uso da Educação a Distância em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais.

EMENDA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Nº

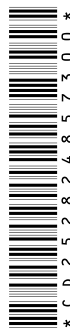
Dê-se ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação a seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei altera o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para definir limites para o uso da Educação a Distância em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Art. 2º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 80 O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada, respeitando os limites dos componentes curriculares presenciais estabelecidos pelas diretrizes curriculares nacionais de cada curso, nos termos da regulamentação.' (NR)

Art. 3º As diretrizes curriculares nacionais dos cursos da área de Saúde serão revistas no prazo



máximo de 730 dias, a partir da entrada em vigor desta lei

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA

Relator

2023-7944

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para proibir o uso de programas de ensino a distância nos cursos de graduação das profissões da área da saúde e da educação física.

EMENDA DE TÉCNICA LEGISLATIVA Nº

Dê-se ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família a seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para proibir o uso de programas de ensino a distância nos cursos de graduação das profissões da área da saúde e da educação física.



Art. 2º O art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o seguinte § 5º:

‘Art.

80

.....

.....

.....

§5º. Fica vedada a realização de cursos de graduação da área da saúde e de educação física na modalidade de ensino à distância.’ (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ORLANDO SILVA

Relator

2023-7944

