

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 atualmente Senador 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 Educação e de Seguridade Social e Família, 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, em 13/12/2017, parecer favorável na forma de Substitutivo, que 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, o qual 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 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.**

Apreciado sob ângulo ***material***, **salvo um aspecto**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática.

A ressalva diz respeito ao Substitutivo da Comissão de Educação, que, contrariamente ao objetivo das demais proposições em análise, **permite** o incentivo ao desenvolvimento e à veiculação de programas de ensino a distância inclusive nos cursos de formação das diversas áreas de saúde, medida que entendemos **inconstitucional** por violar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais à vida e à saúde (arts. 1º, 5º e 196 da Constituição Federal), além de afrontar o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade que orienta a oferta de ensino no Brasil (arts. 205 e 206, VII, da CF). Explicamos.

O direito à saúde, garantido no art. 196 da Constituição Federal, é um direito social que deve ser assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Os cursos da área da saúde exigem o desenvolvimento de habilidades clínicas, de diagnóstico, de procedimento e de interação interpessoal (cuidado, tato, empatia) que são intrinsecamente ligadas ao contato direto com o paciente, com materiais biológicos e com o ambiente hospitalar/clínico. O modelo EaD, ao nosso ver, mesmo que preveja momentos práticos, pode se mostrar deficiente em proporcionar experiência supervisionada indispensável para a segurança do paciente e a qualidade dos



serviços prestados pelos profissionais de saúde. A própria natureza da atividade profissional nesse caso impõe barreiras intransponíveis ao modelo a distância, sob pena de gerar profissionais inaptos a lidar com a complexidade e o risco inerentes à área da saúde.

Uma formação deficitária, resultante de um curso majoritariamente a distância, eleva o risco de erros profissionais, que, no caso das áreas de saúde, colocam em risco concreto e direto a vida e a saúde dos cidadãos. A inconstitucionalidade reside, portanto, na violação do dever estatal de proteger a população de riscos evitáveis, conforme imposto pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

De igual maneira, o art. 205 da Constituição Federal estabelece a Educação como um direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. O art. 206, inciso VII, por sua vez, elege a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios basilares do ensino.

Em nossa concepção, o padrão de qualidade para os cursos de saúde não é atendido pela mera oferta de disciplinas teóricas, mas só é atingido plenamente mediante a aplicação do conhecimento em situações reais, complexas e dinâmicas, o que exige uma formação que privilegie a prática em serviço e a interação contínua no ambiente de trabalho. A autorização desses cursos, portanto, viola o princípio constitucional da qualidade, pois o modo de ensino se revela inapropriado para atingir o fim constitucionalmente exigido que é formar profissionais seguros para atuar em área de risco à vida.

O sopesamento dos valores que se contrapõem nesse cenário, o direito à vida e à saúde, de um lado, e de outro a liberdade de ensino (da instituição) e a liberdade de escolha (do aluno) do modo de estudar pende indubitavelmente em favor dos primeiros, razão pela qual votamos pela **inconstitucionalidade do Substitutivo da Comissão de Saúde**.

No mais, **as proposições em análise 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.**

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.**

Quanto ao PL nº 6.858/2017, faz-se necessário também incluir os sinais gráficos indicativos da manutenção do texto subsequente à alteração e a inscrição “(NR)”.

Na Emenda Substitutiva apresentada nesta CCJC se afigura desnecessária a reprodução do *caput* do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, uma vez que seu texto permanece incólume, conforme expressamente nela consignado. No entanto, considerando que **essa**



proposição revela-se antirregimental porque invade o mérito da matéria sem que haja competência desta CCJC para tal no caso concreto, deixamos de apresentar a pertinente subemenda corretiva.

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, na forma do substitutivo de técnica legislativa em anexo;
- 3) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 7.121/2017, na forma do substitutivo de técnica legislativa em anexo;
- 4) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 8.445/2017, na forma do substitutivo de técnica legislativa em anexo;
- 5) Pela **inconstitucionalidade** do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação;
- 6) Pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, na forma do substitutivo de técnica legislativa em anexo;
- 7) Pela **constitucionalidade, injuridicidade e antirregimentalidade** da Emenda Substitutiva apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2025-17451



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO 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.

O Congresso Nacional decreta:

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 2025.

Deputado ORLANDO SILVA

Relator

2025-17451



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO 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.

O Congresso Nacional decreta:

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 2025.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2025-17451



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO 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).

O Congresso Nacional decreta:

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 Nos cursos superiores de enfermagem, 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 na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2025-17451



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD251769282700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Orlando Silva



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO 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 Nacional –, para proibir o uso de programas de ensino a distância nos cursos de graduação das profissões da área da saúde e da educação física.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, 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 2025.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2025-17451

