

ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 194/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 377/2020, que “Determina tratamento igualitário a pessoas regularmente formados em cursos nas modalidades de educação a distância ou semipresencial em relação aos cursos presenciais.”

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a) Wilson Santos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 29/04/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 23/09/2020, tendo seu devido cumprimento ocorrido no dia 06/10/2020; após, foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, nela se aportando em 06/10/2020, tudo conforme as folhas n.º 02 e 14v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 377/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, ele “*Determina tratamento igualitário a pessoas regularmente formados em cursos nas modalidades de educação a distância ou semipresencial em relação aos cursos presenciais*”.

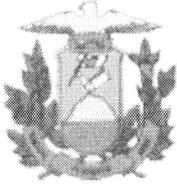
O Autor assim explana em sua justificativa:

As modalidades de educação a distância e semipresencial, desde o momento que passaram a ser reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC), têm sido mais um importante meio difusor do acesso à educação superior pelos brasileiros.

Apesar da legitimidade do diploma adquirido pelas modalidades de ensino a distância e semipresencial, ainda é recorrente a insegurança dos estudantes em optarem por elas.

Ainda é existente o receio das pessoas aderirem aos cursos a distância e semipresenciais, em detrimento de cursos presenciais, por acreditarem que possam ter um julgamento de valor diferente, diante do competitivo mercado de trabalho, algo que o presente projeto de lei tem a pretensão de impedir.

O tratamento dado aos os estudantes, sejam eles advindos de cursos a distância, semipresencial, ou presencial, deverá ser igualitário, já que são expressamente previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Fazendo menção à LDB, temos inclusive, em seu artigo 80, imposição ao Poder Público para que incentive “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Assim sendo, é exatamente esta a maior preocupação do atual projeto: a garantia do incentivo ao desenvolvimento e à veiculação de programas de ensino a distância e semipresenciais, perante tratamento isonômico dos alunos destas modalidades de educação com os das demais. Dessa forma, se tornariam concretas, no âmbito do estado de Mato Grosso, diretrizes legais federais.

A Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto emitiu parecer de mérito, recomendando favoravelmente a aprovação do Projeto de Lei; esta opinião de mérito foi acolhida em primeira votação pelo Plenário em 23/09/2020.

Após, os autos foram remetidos a esta Comissão para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

O presente Projeto de Lei “*Determina tratamento igualitário a pessoas regularmente formados em cursos nas modalidades de educação a distância ou semipresencial em relação aos cursos presenciais*”.

A Propositura traz em seu bojo os seguintes dispositivos:

Art. 1º Deverá ser dado tratamento igualitário a pessoas regularmente formados em cursos nas modalidades de educação a distância ou semipresencial em relação aos cursos presenciais, consoante expressamente previstos no Art.80 da Lei Federal 9394/1996.

Parágrafo único. Entende-se por regularmente formados em educação a distância ou semipresencial, alunos que disponham de Diploma, Certificado ou comprovante de conclusão emitido por Instituição de Ensino Superior autorizada pelo MEC para o mesmo, ou em caso de estudante, apresente atestado de frequência ou comprovante de matrícula da Instituição de Ensino Superior.

Art. 2º Sujeitam-se a esta Lei todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que mantém relação com a Administração Pública Estadual, direta ou indireta, abrangendo situações tais como relação jurídica funcional, convênios, acordos, parcerias,



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



empresas e pessoas contratadas pela Administração e o exercício de atividade econômica ou profissional sujeita à fiscalização estadual.
Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Apesar de relevante nos termos do parecer da Comissão de Mérito, a Proposição não merece prosperar perante esta CCJR.

A Propositura quer que a sociedade e a Administração Pública Estadual confira tratamento igualitário entre o ensino presencial e o ensino à distância. O Projeto de Lei supõe existir na mente dos cidadãos preconceito entre as modalidades de ensino. É provável que exista realmente algum preconceito com a modalidade de ensino, mas não com as pessoas que o utilizam como instrumento de aprendizado.

Esse preconceito vem sendo eliminado rapidamente, até porque, atualmente, inúmeras universidades públicas e privadas perceberam no ensino à distância um filão a ser explorado, visto que até os grandes empresários perceberam que isso facilita o acesso ao aprendizado e melhora a produtividade de seus funcionários, pois o ensino à distância permite que o corpo discente tenha instrução a partir de algum ponto pré-definido (polos de educação à distância) pela instituição de ensino, a própria casa do aluno ou outro lugar com acesso à internet.

Prova disso é que até o ensino telepresencial ou por vídeo conferência cresce em prestígio na sociedade, sendo tal ação adotada até no trabalho do dia-a-dia em repartições e escritórios, principalmente por conta do estado de calamidade sanitária, em razão da pandemia do coronavírus.

Vejamos uma antiga notícia datada de 22/10/2003, sob o título “Ministério da Educação reconhece cursos telepresenciais” (Disponível em “https://www.conjur.com.br/2003-out-22/ministerio_educacao_reconhece_cursos_telepresenciais”. Acesso em 1º jul 2021):

O Diário Oficial da União publicou, no dia 17 de outubro de 2003, um importante despacho do ministro da Educação, aprovando o Parecer 157/2003 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação. O assunto é o reconhecimento da validade plena de cursos de pós-graduação stricto sensu, feitos sob a modalidade da "videoconferência", na Universidade Federal de Santa Catarina. Gol de placa do ministro, pois a telepresença e a videoconferência são conceitos de plena aplicabilidade no século 21, e já vem sendo reconhecidos pelos nosso tribunais.

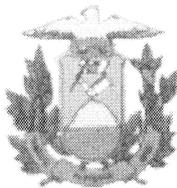
(...).

A utilização da telepresença está destinada a ser uma prática comum para os atos da vida civil. Muitos avanços positivos estão por vir, mas alguns deles já estão ao nosso alcance, como, por exemplo, na educação.

(...).

Não se restringindo a decidir sobre o assunto, o judiciário nacional está aplicando a telepresença em atos judiciais tradicionalmente solenes, como, p. ex., interrogatórios, conforme se verá mais adiante.

A modalidade de ensino denominada como "presencial virtual" materializa absoluta interatividade entre os participantes. Seu funcionamento é o seguinte: câmeras e monitores posicionados nas salas onde se encontram professores e



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



alunos permitem que todos possam efetivar perfeita comunicação interativa, como se presentes estivessem. Eles estão "telepresentes entre si", como se estivessem todos no mesmo lugar.

A telepresença diferencia-se do aprendizado passivo, modelo "telecurso", pois permite o diálogo imediato entre mestre e aluno, como se estivessem na mesma sala. Isto é, o aluno pode interromper o professor, a qualquer momento, para esclarecer dúvidas e efetuar questionamentos, "olho no olho", podendo o mestre visualizar o aluno e conferir suas ponderações em tempo real, podendo, inclusive, avaliar seu comportamento em aula, com tranquilidade.

Veja esta opinião do eminente Professor LUIZ FLAVIO GOMES (Disponível em "<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/18816/ensino-a-distancia-e-presencial-igualdade-no-desempenho-dos-alunos>"). Acesso em 1º jul 2021), emitida nos idos de 19/11/2009:

No ano 2000 contávamos no Brasil com apenas 1.682 alunos de graduação, na modalidade do ensino a distância. Em 2005 eram 114 mil e em 2008 chegou-se a 760 mil. A casa do um milhão deve ser ultrapassada neste ano de 2009. Pesquisa (que acaba de ser divulgada) do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (Inep), do Ministério da Educação (MEC) concluiu: o desempenho dos alunos do ensino a distância, na média geral, é melhor que o dos alunos presenciais. Comparando-se alunos com os mesmos perfis, as notas alcançadas por eles no Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) de 2005, 2006 e 2007 (alunos a distância e presenciais) são praticamente idênticas (O Estado de S. Paulo de 19.07.09, p. A21).

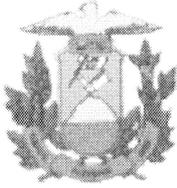
O preconceito que alguns ainda revelam contra o ensino a distância não encontra correspondência nos dados objetivos analisados (Enade de 2005, 2006 e 2007). O ensino a distância vem tendo crescimento muito superior ao ensino presencial e essa tendência, ao que tudo indica, vai se manter e até incrementar (em virtude do bom aproveitamento que os alunos a distância vêm alcançando). (...).

O estudo do Inep, pela primeira vez, analisou e comparou pessoas com o mesmo perfil (idade, gênero, estado civil, cor/raça, escolaridade do pai, se trabalha, se estudou em escola pública no ensino médio, região, se o curso é oferecido em ensino público ou privado etc.). No estudo anterior do Inep havia sido pesquisada somente a média geral dos dois grupos: o aluno do ensino a distância teve melhor desempenho (superou o aluno presencial em 6,7 pontos). (...).

Em virtude dos avanços das novas tecnologias e do estilo de vida formatado pela era da (pós) modernidade, são poucos os que suportam (durante o curso de graduação) ficar sentados horas e horas numa sala de aula todos os dias úteis da semana. A dificuldade de locomoção também é muito grande (aliás, os gastos com essa locomoção é um dos fatores mais preponderantes na inadimplência dos alunos).

É preciso extrair do aluno (ou permitir que ele descubra) o seu máximo potencial. Para isso é fundamental, no entanto, não só o uso de todas as tecnologias disponíveis, como, sobretudo, o desenvolvimento de uma pedagogia motivacional. O aluno motivado rende mais, otimiza a aprendizagem, conta com maior foco (e, claro, alcança mais sucesso).

Mais recentemente, temos a seguinte notícia (Disponível em "<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/18816/ensino-a-distancia-e-presencial->



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



igualdade-no-desempenho-dos-alunos". Acesso em 1º jul 2021), informando sobre a dificuldade de serem retomadas as aulas presenciais, caracterizando, ainda mais, a importância e o reconhecimento social do ensino à distância:

No início do mês de julho, o Conselho Nacional de Educação aprovou parecer com orientações para a retomada gradual de aulas e atividades pedagógicas presenciais. A perspectiva de normalização, entretanto, ainda é duvidosa. O CNE avalia que a oferta de ensino à distância será necessária até 2021. A avaliação da Organização Mundial de Saúde (OMS) é ainda mais sombria. Para a entidade, o calendário de normalização pode se estender até o fim de 2022. Desde o início da pandemia, em janeiro, 191 países fecharam escolas e universidades. Os números dão conta de 1,6 bilhão de estudantes sem aula –90,2% de todo o universo discente no planeta.

Apenas para constar, traz-se importante notícia de 23/11/2017 (Disponível em "<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/57731-politica-de-educacao-conectada-levara-internet-de-alta-velocidade-a-escolas-publicas-ate-2024>"). Acesso em 1º jul 2021), onde resta consignado o seguinte:

O presidente da República, Michel Temer, e o ministro da Educação, Mendonça Filho, lançaram nesta quinta-feira, 23, em cerimônia no Palácio do Planalto, a Política de Inovação Educação Conectada, programa que prevê a maior ação de conectividade na rede de ensino brasileira das últimas duas décadas. A nova política, em parceria com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tem o objetivo de universalizar o acesso à internet de alta velocidade nas escolas, a formação de professores para práticas pedagógicas mediadas pelas novas tecnologias e o uso de conteúdos educacionais digitais em sala.

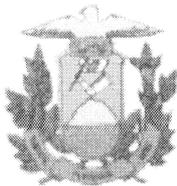
"Vamos trazer de vez o mundo digital para as nossas escolas. Não se trata apenas de entregar equipamentos e de promover acesso à educação. Mas, trata-se, mais do que tudo, de preparar nossos jovens para interagir com uma realidade que se renova a cada dia", frisou o presidente Michel Temer.

(...).

Na fase de indução da ação, até o final de 2018, o MEC deve investir R\$ 271 milhões. Desse montante, R\$ 255,5 milhões serão para melhoria da infraestrutura e conexão das escolas, o que inclui a ampliação da rede terrestre de banda larga, serviços de conectividade, infraestrutura de wi-fi, compra de dispositivos e aquisição de um satélite que vai levar internet de no mínimo 10 Mb a escolas da zona rural, locais em que a estrutura terrestre não é viável ou é dispendiosa. O satélite de monitoramento, orçado em R\$ 120 milhões, a serem pagos com recursos do MEC, será contratado em parceria com o MCTIC.

Não se investiria tanto dinheiro em algo não aceito pela sociedade.

É preciso ter em conta, ainda, o que foi noticiado em 18/03/2020 no portal <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/86441-mec-autoriza-ensino-a-distancia-em-cursos-presenciais> (acesso em 18 jan 2021):



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Para amenizar os prejuízos causados pela pandemia do novo coronavírus, o Ministério da Educação (MEC) autorizou a substituição de disciplinas presenciais por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação em cursos que estão em andamento. A medida foi publicada na edição desta quarta-feira, 18 de março, do Diário Oficial da União (DOU).

Ao criar a possibilidade do ensino a distância na grade presencial, o objetivo da pasta é manter a rotina de estudos dos alunos. A mudança é válida para o sistema federal de ensino, composto pelas universidades federais, pelos institutos federais, pelo Colégio Pedro II, pelo Instituto Nacional de Educação de Surdos (Ines), Instituto Benjamin Constant (IBC) e pelas universidades e faculdades privadas.

De acordo com o texto, o período de autorização é válido por 30 dias e tem possibilidade de prorrogação, a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital. As instituições que optarem pela substituição de aulas precisam entrar em contato com o MEC em até 15 dias.

Como informa a portaria, “será de responsabilidade das instituições a definição das disciplinas que poderão ser substituídas, a disponibilização de ferramentas aos alunos que permitam o acompanhamento dos conteúdos ofertados bem como a realização de avaliações durante o período da autorização”.

Como alternativa, o texto permite que as instituições de ensino suspendam as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo. As aulas canceladas “deverão ser integralmente repostas para fins de cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidos na legislação em vigor”.

As instituições podem também alterar o calendário de férias, desde que cumpram os dias letivos e horas-aula estabelecidos.

A nova recomendação não pode ser aplicada aos cursos de medicina e às práticas profissionais de estágios e laboratórios dos demais cursos.

(...).

Comitê de emergência – A flexibilização temporária da EaD é uma das primeiras decisões tomadas pelo Comitê Operativo de Emergência do MEC. O grupo foi criado para mitigar os efeitos do coronavírus no ambiente escolar.

(...).

Outras medidas tanto para a educação básica quanto para a superior são deliberadas no âmbito do grupo. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) integram o comitê.

A notícia se refere à Portaria n.º 343, de 17 de março de 2020, que “Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19”. Percebe-se que a União define regras para os cursos de nível superior, especialmente os que envolvem os cursos relacionados à saúde, incluindo o de Medicina e outros que exijam a prática profissional em estágio e laboratório, dispendo na Portaria o seguinte:

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

§ 1º O período de autorização de que trata o caput será de até trinta dias, prorrogáveis, a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital.

§ 2º Será de responsabilidade das instituições a definição das disciplinas que poderão ser substituídas, a disponibilização de ferramentas aos alunos que permitam o acompanhamento dos conteúdos ofertados bem como a realização de avaliações durante o período da autorização de que trata o caput.

§ 3º Fica vedada a aplicação da substituição de que trata o caput aos cursos de Medicina bem como às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos.

§ 4º As instituições que optarem pela substituição de aulas deverão comunicar ao Ministério da Educação tal providência no período de até quinze dias.

Art. 2º Alternativamente à autorização de que trata o art. 1º, as instituições de educação superior poderão suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo.

§ 1º As atividades acadêmicas suspensas deverão ser integralmente repostas para fins de cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidos na legislação em vigor.

§ 2º As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram os dias letivos e horas-aula estabelecidos na legislação em vigor.

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

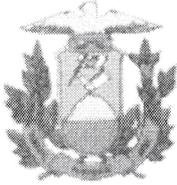
Essa Portaria foi revogada. Está em vigor a Portaria n.º 544, de 16 de junho de 2020, publicada no Diário Oficial da União n.º 114, de 17 de junho de 2020, seção 1, página 62, que “Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e revoga as Portarias MEC n.º 343, de 17 de março de 2020, n.º 345, de 19 de março de 2020, e n.º 473, de 12 de maio de 2020”, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em cursos regularmente autorizados, por atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

§ 1º O período de autorização de que trata o caput se estende até 31 de dezembro de 2020.

§ 2º Será de responsabilidade das instituições a definição dos componentes curriculares que serão substituídos, a disponibilização de recursos aos alunos que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas, bem como a realização de avaliações durante o período da autorização de que trata o caput.

§ 3º No que se refere às práticas profissionais de estágios ou às práticas que exijam laboratórios especializados, a aplicação da substituição de que trata o caput deve obedecer às Diretrizes Nacionais Curriculares aprovadas pelo



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Conselho Nacional de Educação - CNE, ficando vedada a substituição daqueles cursos que não estejam disciplinados pelo CNE.

§ 4º A aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratórios especializados, de que trata o § 3º, deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso.

§ 5º Especificamente para o curso de Medicina, fica autorizada a substituição de que trata o caput apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso e ao internato, conforme disciplinado pelo CNE.

§ 6º As instituições deverão comunicar ao Ministério da Educação - MEC a opção pela substituição de atividades letivas, mediante ofício, em até quinze dias após o início destas.

Art. 2º Alternativamente à autorização de que trata o art. 1º, as instituições de educação superior poderão suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo.

§ 1º As atividades acadêmicas suspensas deverão ser integralmente repostas, para fins de cumprimento da carga horária dos cursos, conforme estabelecido na legislação em vigor.

§ 2º As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram a carga horária dos cursos, consoante estabelecido na legislação em vigor.

Art. 3º Ficam revogadas:

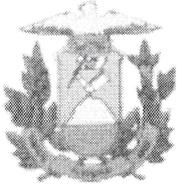
I - a Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020;

Percebe-se que, apesar de existir ainda algum preconceito com a modalidade de ensino – é possível que isso decorra daqueles que não experimentaram o ensino à distância da forma como ele deve ser ministrado, ou quando o curso exige o contato com o objeto de estudo, como é o caso da medicina –, ela tende a desaparecer naturalmente e antes do que se imagina, até porque a legislação não contempla qualquer tratamento desigual entre a modalidade presencial e à distância e as mais altas autoridades do país chancelam a iniciativa da educação à distância, tanto que é um campo em ebulição, aberto às mais diferentes ideologias diante da sua característica de democratização da educação.

A lei que define as normas gerais sobre o ensino é a Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”; ela não deixa margem a qualquer dúvida do quanto é igualitária a modalidade de ensino à distância em todos os níveis e modalidades de ensino, observando o necessário cuidado quanto às avaliações a serem aplicada aos alunos:

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. (grifos e negritos nossos).

Tem-se o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, que “Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, e também o Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que “Dispõe sobre o exercício das



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino”.

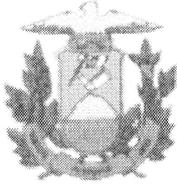
Tantas normas que vieram para valorizar o ensino à distância e tantas escolas e universidades adotando tal modalidade mostram o quanto tal ensino tecnológico é valorizado socialmente, inexistindo razão para mais uma lei que pretende apenas realçar o Princípio da Igualdade, inflacionando o ordenamento jurídico, conforme leciona ZIZIANE CÉSAR DE FRANÇA E SILVA (Disponível em “<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/682>”. Acesso em 1º jul 2021):

No entanto, os Regimentos Internos não impõem obstáculos que limitem a quantidade de projetos de lei apresentados por parlamentar. Assim, eles possuem ampla liberdade de propô-los ainda que queiram disciplinar matérias reservadas, privativas, exclusivas, visivelmente inconstitucionais ou inadequadas financeiramente, pois o custo de apresentação de uma proposição é quase nulo, mas os efeitos junto ao eleitorado podem ser consideráveis, não importando se a matéria venha a ser rejeitada, prejudicada ou retirada logo em seguida. Assim, se pouco custam no momento da apresentação, muito oneram o parlamento e contribuem para o acúmulo de trabalho nas Comissões e a vagariedade do processo legislativo.

A quantidade de leis apresentadas não pode servir de indicador para aferir o quanto o Parlamento é eficaz e eficiente. Se o parlamento está mais comprometido com o excesso de proposições obsoletas, de conteúdos de baixa relevância, paroquialistas ou simbólicas que pouco representam, influenciam ou modificam o universo dos cidadãos brasileiros então apenas estará contribuindo para a inflação ou hipertrofia legislativa. O objetivo do Congresso não deve resumir-se a produzir ilimitado número de leis, e sim, o de produzir mudanças significativas com o intuito de diminuir as desigualdades e injustiças sociais, dirimir conflitos e garantir direitos. A lei simbólica peca pela ineficácia prática. Por exemplo, instituir o Dia do Zumbi de Palmares servirá mais para demonstrar uma preocupação do Governo com as causas negras do que realmente produzir alguma mudança social.

O tema da legislação simbólica é proveniente da doutrina alemã segundo tipologia de Harald Kindermann, tratada no Brasil por Marcelo Neves. A função simbólica existe “quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar qualquer providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apesar de estar em condições de criá-los (...)” (KINDERMANN, 1988 apud NEVES 1994, p. 32), ou quando a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico” (NEVES, 1994, p.32).

Assim, temos que ela ocorre quando o legislador cria uma norma ineficaz ou sem eficácia prática em que o objetivo político e promocional em torno de sua produção ou do texto produzido prevalece sobre o objetivo normativo-jurídico. O interesse do legislador está voltado para afirmar cumplicidade com determinados valores, ou para dar mostras de sua atividade legislativa. A curto prazo, tal legislação cumprirá funções promocionais ou até mesmo educativas, no entanto o seu uso constante provoca a perda de confiança no sistema jurídico. Conforme



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Limongi (1996), alguns parlamentares têm apenas finalidades estatísticas ou eleitorais e para tanto basta a publicação ou a divulgação oficial da proposição, não existindo outros objetivos além da sua mera apresentação.

(...).

Segundo Kindermann, jurista alemão, a legislação simbólica pode apresentar três objetos: a) legislação como confirmação de valores sociais, b) legislação-álibi para demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) legislação como fórmula de compromisso dilatatório.

No primeiro tipo, o parlamentar posiciona-se em relação a certos conflitos sociais polêmicos (questões religiosas, aborto, direitos dos homossexuais, etc.) e procura direcionar suas atividades legislativas conforme os valores defendidos. Assim, ao legislar satisfaz as expectativas de grupos sociais envolvidos nos conflitos, que vêem no ato legislativo uma espécie de “vitória” no conflito, e, no agente legiferante uma espécie de herói ou defensor. Nestes casos trata-se de uma lei simbólica destinada “basicamente como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores e interesses” (NEVES, 1994, p.36) a prioridade nesse caso é a confirmação de valores sociais, sendo irrelevante a eficácia normativa da lei.

(...).

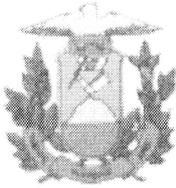
No segundo tipo de legislação simbólica temos a legislação-álibi com objetivo de fortalecer a confiança do povo no sistema jurídico-político, no Governo e no Estado. O legislador produzirá leis com o intuito de satisfazer expectativas imediatas dos cidadãos, sem priorizar a efetivação ou a concretização das medidas tomadas. “Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos” (idem, p.37).

Para Kindermann (apud NEVES, 1994, p. 39) a legislação-álibi tem a função de aparentar uma solução dos respectivos problemas sociais ou, de convencer o público das boas intenções do governo, ou seja, ela é utilizada com a finalidade de demonstrar ao eleitorado que determinada demanda foi objeto de leis, sendo secundário demonstrar se tais leis atingiram os efeitos desejados pelo eleitorado. Assim, a norma solucionadora servirá como álibi perante a população da rápida atuação do Estado, principalmente diante de emergências, tornando o Estado merecedor da confiança do povo. (...).

Por fim, no terceiro tipo, a legislação simbólica serve para adiar a resolução de conflitos sociais transferindo sua solução para um momento político mais adequado, ainda que indeterminado, ou seja, legislando sem promover os meios para concretizar a norma. Segundo Neves (1994) embora as divergências dos diversos grupos políticos não sejam resolvidas através da norma proposta, ela é aprovada em consenso, justamente porque está prevista sua ineficácia. Assim, é produzida uma norma com dispositivos dificilmente aplicados, fruto de um acordo político para postergar a solução, levando ao povo a ilusão de que a matéria está sendo devidamente regulamentada.

(...).

A hipertrofia do sistema jurídico brasileiro é consequência da rapidez com que novas leis são editadas no país, colaborando para a existência de um “caos legislativo”. Coexistem ao mesmo tempo leis que inovam assegurando direitos ou solucionando conflitos com leis ineficazes que podem ser consideradas inúteis. Segundo Afonso da Silva (2006), o objetivo precípua da lei é buscar a justiça social, devendo sair do universo normativo e interferir na realidade social. As leis



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



simbólicas não atingem tal objetivo, porém contribuem para o aumento deste caos jurídico.

(...).

O resultado jurídico de uma lei simbólica talvez não justifique os gastos envolvidos com o seu trâmite, ao contrário, justifique uma urgente reforma no processo legislativo de forma a torná-lo mais célere e eficiente.

A Proposição em apreço tem essa característica de lei simbólica, porém ela tem a infeliz tendência de considerar letra morta a ideia de tratamento igualitário, o qual é estampado em todos os itens da Carta Magna, em especial nos seguintes:

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).

(...).

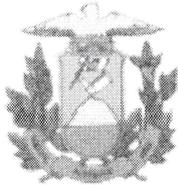
Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...);

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;*
- (...);*
- VII - garantia de padrão de qualidade.*

Como se nota, seja para as universidades federais, seja para as instituições privadas, seja para as estaduais, o ensino à distância é uma realidade e está presente na vida de milhões de brasileiros, desde a mais tenra idade.

Assim, tem-se que a Propositura não inova o ordenamento jurídico e não é capaz de suplantar o que já está delimitado na própria Carta Magna (norma infraconstitucional não revoga norma constitucional), violando o disposto nos artigos 18 e 20 da Lei Complementar n.º 6/1990; vejamos o teor de ambos:

Art. 18 Na elaboração de lei cujo propósito seja o de introduzir normas para regular uma situação nova ou para suprir lacuna na ordem legal existente, além da observância às prescrições contidas nas seções anteriores, deve o legislador:
(...).

Art. 20 A propositura de lei complementar, de lei ordinária ou de decreto legislativo será acompanhada de exposição de motivos ou de justificção que indique o universo jurídico abrangido pelas normas, a conveniência do novo ordenamento ou da alteração pretendida nas leis existentes, o propósito de cada um dos principais dispositivos estabelecidos e os prejuízos resultantes da preservação do "status quo".

O Projeto de Lei, ao considerar que há preconceito da Administração Estadual para com os alunos, oriundos dos cursos à distância, está considerando que o Estado de Mato Grosso está a agir de forma inconstitucional, porém a sua produção legislativa e o respeito às suas leis demonstram o contrário.

Dessa forma, em que pese à relevância da matéria, ela fere normas constitucionais e legais, encontrando óbice à sua aprovação, permitindo a esta Relatoria recomendar a sua rejeição.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

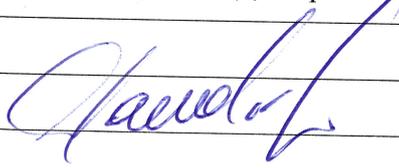
Pelas razões expostas, onde se evidencia violação constitucional, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 377/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 10 de 08 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 377/2020 – Parecer n.º 194/2021
Reunião da Comissão em 10 / 08 / 2021
Presidente: Deputado Wilson Santos
Relator (a): Deputado (a) Wilson Santos

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia violação constitucional, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 377/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	11ª Reunião Ordinária Remota		
Data	10/08/2021	Horário	08h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 377/2020		
Autor (a)	Deputado Valdir Barranco		

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
WILSON SANTOS – Presidente	X			
DR EUGÊNIO – Vice-Presidente	X			
DILMAR DAL BOSCO	X			
JANAINA RIVA				X
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
CARLOS AVALLONE				
FAISSAL				
EDUARDO BOTELHO				
DELEGADO CLAUDINEI	X			
XUXU DAL MOLIN				
SOMA TOTAL	5			1

RESULTADO FINAL: Matéria relatada presencialmente pelo Deputado Wilson Santos, com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator os Deputados Delegado Claudinei presencialmente, Dr. Eugênio, Dilmar Dal Bosco e Sebastião Rezende por videoconferência. Ausente a Deputada Janaina Riva. Sendo o projeto aprovado com parecer CONTRÁRIO.


Igor Souza Pereira

Consultor Legislativo em exercício – Núcleo CCJR