

Protocolo CME nº: 08/19	
Interessado: Consulta SME sobre Projeto de Lei	
Assunto: Manifestação sobre o PL 328/18, que proíbe a realização de cursos de ensino a distância na área da saúde e dá outras providências.	
Conselheiros Relatores: Marta de Betania Juliano, Sueli Aparecida de Paula Mondini e Bahij Amin Aur	
<b>Parecer CME nº 07/19</b>	Aprovado na Sessão Plenária de 04/04/2019

01	<b>I – RELATÓRIO</b>
02	Por meio do SEI 6010.2019/0000565-5 chega a este Conselho a solicitação da Secretaria
03	Municipal de Educação de análise do conteúdo e manifestação sobre o PL 328/18, em
04	tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, que proíbe a realização de cursos de
05	ensino a distância na área da saúde e dá outras providências.
06	Passa-se à análise do Projeto de Lei Municipal nº 328/2018,
07	<b>1.Introdução</b>
08	O Projeto de Lei nº 328/2018 recebeu o Parecer nº 1600/2018 da Comissão de
09	Constituição, Justiça e Legislação Participativa, o qual concluiu pela sua legalidade, na
10	forma de substitutivo que apresentou.
11	As Comissões Reunidas de Educação, Cultura e Esportes; de Saúde, Promoção Social,
12	Trabalho e Mulher; e de Finanças e Orçamento, o apreciaram, manifestando-se
13	favoravelmente em seu Parecer nº 91/2019.
14	O substitutivo foi aprovado em 1ª discussão na Sessão Extraordinária nº 172, em
15	27/02/2019.
16	O teor do citado substitutivo é o seguinte:
17	<i>Proíbe a realização de cursos de ensino à distância na</i>
18	<i>área da saúde e dá outras providências</i>
19	<i>A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:</i>
20	<i>Art. 1º Fica vedado no Município de São Paulo qualquer curso na modalidade</i>
21	<i>ensino à distância na rede pública e privada, seja em cursos técnicos, de</i>
22	<i>graduação ou de pós-graduação, na área da saúde.</i>
23	<i>Art. 2º O descumprimento desta Lei implicará multa no valor de R\$ 50.000,00</i>
24	<i>(cinquenta mil reais) por dia, a partir da autuação.</i>
25	<i>Parágrafo único. Se o infrator for reincidente, as sanções consistirão,</i>
26	<i>cumulativamente, em:</i>
27	<i>I - valor triplicado da multa;</i>

28 *II - cassação de alvará de funcionamento; e*

29 *III - interdição do estabelecimento.*

30 *Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das*  
 31 *dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

32 *Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as*  
 33 *disposições em contrário.*

34 **II**

35 **Embasamento Legal da Educação a Distância**

36 A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em seu Parecer pela  
 37 legalidade do PL, baseou-se, sobretudo, na Constituição Federal e na Lei Orgânica  
 38 Municipal. Procurou abrigo, também, no inciso IX do Art. 3º da Lei nº 9.394/1996, de  
 39 Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), para destacar o que esta, no seu inciso  
 40 VII, repete a Constituição, quanto ao princípio da *garantia de qualidade*.

41 Deixou, no entanto, de considerar que a LDB, no inciso II do mesmo Art. 3º invocado  
 42 pela Comissão, reitera o princípio do inciso II do Art. 206 da Constituição, que  
 43 estabelece que o ensino deve ser ministrado com base, entre outros, no *princípio da*  
 44 *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.*

45 Ausente, igualmente, a consideração do inciso III do mesmo Art. 3º, que reafirma o  
 46 *pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas*, expresso no inciso III Art. 206 da  
 47 Constituição Federal.

48 Assim, os princípios da *liberdade de ensinar* e do *pluralismo de concepções*  
 49 *pedagógicas*, expressos na LDB, decorrem de *diretriz constitucional* para a organização  
 50 da Educação, não podendo outros entes federados sequer complementarem tal norma.

51 A Comissão não considerou, ainda, o inciso XXIV do Art. 22 da Constituição Federal, que  
 52 define a *competência privativa da União* para legislar sobre Diretrizes e Bases da  
 53 Educação Nacional, o que o fez pela Lei nº 9.394/1996:

54 *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

55 *[...].*

56 *XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;*

57 Não considerou, sobretudo, que entre as disposições diretivo-basílicas da Lei nº  
 58 9.394/1996, está a referente à Educação a Distância:

59 *Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas*  
 60 *de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação*  
 61 *continuada. (g. n.)*

62 *§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será*  
 63 *oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.*

64 *§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de*  
 65 *diploma relativos a cursos de educação a distância.*

66 *§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a*  
 67 *distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas*  
 68 *de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.*

69 *§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:*

70	<i>I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de</i>
71	<i>sons e imagens;</i>
72	<i>I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de</i>
73	<i>sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante</i>
74	<i>autorização, concessão ou permissão do poder público;</i>
75	<i>II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;</i>
76	<i>III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários</i>
77	<i>de canais comerciais.</i>
78	Este artigo da LDB está regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.057/2017, o qual
79	indica as esferas de competência para o credenciamento e recredenciamento das
80	instituições educacionais que podem oferecer Educação a Distância, e para a
81	autorização de funcionamento de cursos e programas nessa modalidade. <sup>1</sup>
82	Se devidamente autorizados, <u>tais cursos e programas têm legitimidade e seus</u>
83	<u>certificados e diplomas têm validade em todo o país</u> , não podendo ser proibidos, uma
84	vez que amparados por legislação nacional, a qual Municípios, Estados e Distrito
85	Federal não têm competência constitucional para anular ou para restringir.
86	Mesmo que, hipoteticamente coubesse legislação complementar, nos termos do inciso
87	IX do Art. 24 da Constituição, a competência para legislar concorrentemente sobre a
88	matéria é da União, dos Estados e do Distrito Federal, estando <u>excluídos os Municípios</u> .
89	E, mesmo assim, os entes citados que têm competência legislativa concorrente não a
90	podem exercer conflitando, contrariando ou violando a LDB.
91	O relevante a destacar é que a <i>Educação a Distância</i> , por força do Art. 80 da LDB, está
92	instituída no corpo das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, legislada
93	privativamente pela União e, mais, com o <b>imperativo de ser incentivada pelo Poder</b>
94	<b>Público</b> , em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.
95	Aliás, é este sentido incentivador o de outro PL, o de nº 131/2019, para incluir, no
96	Calendário de Eventos do Município, entre os dias 23 a 30 de novembro de cada ano, a
97	" <u>Semana Municipal da Educação a Distância</u> ".
98	<b>III</b>
99	<b>Educação a Distância na área da Saúde</b>
100	Mais particularmente, o Projeto de Lei nº 328/2018, não pretende proibir todos os
101	cursos a distância, mas, tão somente, os da <u>área da Saúde</u> , por julgar " <i>que a formação</i>
102	<i>de profissionais neste setor exige aprofundamento de conhecimentos teóricos e técnicos</i>
103	<i>que podem ser prejudicados pela metodologia aplicada à modalidade de ensino</i>
104	<i>prevista pela LDB</i> ".
105	O art. 4º do Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta o Art. 80 da LDB sobre a

<sup>1</sup> Em linhas gerais, pelo Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta o Art. 80 da LDB, são atribuídos:

- ao MEC, o credenciamento de instituições de ensino dos Sistemas de Ensino Federal, Estaduais e do Distrito Federal para a oferta de Educação Superior na modalidade a distância, seu recredenciamento e a autorização de funcionamento dos respectivos cursos e programas, respeitadas as prerrogativas de autonomia;
- aos respectivos Sistemas de Ensino Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, o credenciamento de instituições, seu recredenciamento e a autorização de funcionamento dos cursos e programas a distância de Ensino Fundamental (§ 4º do art. 32 da LDB), de Ensino Médio (§ 11 do art. 36 da LDB), de Educação de Jovens e Adultos, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, e os de Educação Especial.

106	Educação a Distância, prevê atividades presenciais que sejam necessárias:
107	<i>Art. 4º <u>As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas</u></i>
108	<i><u>profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos</u></i>
109	<i><u>pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão</u></i>
110	<i>realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou</i>
111	<i>em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais. (g. n.).</i>
112	De qualquer modo, todos os cursos do nível Superior ou do nível da Educação Básica,
113	especialmente os de Técnicos de Nível Médio, presenciais ou a distância, são regulados
114	por <u>Diretrizes Curriculares Nacionais</u> editadas pelo Conselho Nacional de Educação
115	(CNE), constituindo normas educacionais vigentes para todo o país e, portanto, de
116	<u>observância necessária pelos órgãos dos Sistemas de Ensino</u> e de <u>aplicação obrigatória</u>
117	<u>pelas instituições de ensino.</u>
118	Para os cursos Técnicos, na área da Saúde, as <i>Diretrizes Curriculares Nacionais para a</i>
119	<i>Educação Profissional Técnica de Nível Médio</i> , definidas pela Resolução nº 06/2012,
120	fundamentadas no Parecer CNE/CEB nº 11/2012, são mais específicas:
121	<i>Art. 33 Os <u> cursos técnicos de nível médio oferecidos, na modalidade de Educação a</u></i>
122	<i><u> Distância, no âmbito da área profissional da Saúde, devem cumprir, no mínimo,</u></i>
123	<i><u> 50% (cinquenta por cento) de carga horária presencial, sendo que, no caso dos</u></i>
124	<i><u> demais eixos tecnológicos, será exigido um mínimo de 20% (vinte por cento) de</u></i>
125	<i><u> carga horária presencial, nos termos das normas específicas definidas em cada</u></i>
126	<i>sistema de ensino. (g. n.)</i>
127	<i>§ 1º Em polo presencial ou em estruturas de laboratórios móveis devem estar</i>
128	<i>previstas atividades práticas de acordo com o perfil profissional proposto, sem</i>
129	<i>prejuízo da formação exigida nos cursos presenciais.</i>
130	<i>§ 2º A atividade de estágio profissional supervisionado, quando exigida, em razão</i>
131	<i>da natureza tecnológica e do perfil profissional do curso, terá a carga horária</i>
132	<i>destinada ao mesmo, no respectivo plano de curso, sempre acrescida ao percentual</i>
133	<i>exigido para ser cumprido com carga horária presencial.</i>
134	Das premissas colocadas, constata-se que, no processo de autorização de qualquer
135	curso e programa a distância, <u>incluídos os da área de Saúde</u> , devem ser verificadas as
136	<u>atividades presenciais sejam suficientes e garantidoras da adequada formação do</u>
137	<u>profissional competente e responsável,</u>
138	Como a autorização dos <u>Cursos Superiores a Distância</u> é de competência federal (pelo
139	MEC), o Município não tem alcance sobre eles, pois estão, amparados pela
140	competência da União, conforme Art. 80 da LDB e Decreto nº 9.057/2017. Ao
141	receberem a devida autorização, seus efeitos são de validade nacional, independentemente
142	de decisão dos Estados, Distrito Federal ou Municípios.
143	Nos termos do Decreto nº 9.057/2017, a atribuição para autorização de <u> cursos de</u>
144	<u> Educação Básica</u> é descentralizada para os Estados, Municípios e Distrito Federal, a
145	cujos órgãos próprios cabe a verificação do cumprimento das exigências requeridas.
146	No caso de <u>Cursos de Educação Profissional Técnica na área de Saúde</u> , a análise dos
147	respectivos Planos de Curso deve atentar para que as pertinentes atividades

148 presenciais tenham o mínimo de 50% carga horária total.

149 **IV**

150 **Síntese**

151 Este Colegiado conclui que o Projeto de Lei nº 328/2018 não reúne condições para  
152 prosperar, pelas seguintes razões:

153 – A Constituição Federal define a competência privativa da União para legislar sobre  
154 Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

155 – A Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), que é o ordenamento jurídico diretivo-basilar  
156 nacional, previsto pela Constituição e emanado de processo legislativo no âmbito de  
157 competência privativa da União, instituiu a *Educação a Distância* no seu corpo, no  
158 seu Art. 80;

159 – O Município não pode legislar sobre a matéria, que é privativa da União, muito  
160 menos visar ao impedimento da realização de cursos na modalidade de *Educação a*  
161 *Distância*, pois, ao contrário, nos termos do Art. 80 da LDB, é seu dever legal  
162 **incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em**  
163 **todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada;**

164 – A autorização de *Cursos e Programas a Distância de Educação Superior*, por ser de  
165 **competência Federal**, conforme Art. 80 da LDB e Decreto nº 9.057/2017, **não é**  
166 **atribuição da esfera da Municipalidade**, sendo que seus efeitos têm validade  
167 nacional, independentemente de decisão dos Estados, Distrito Federal ou Municípios.

168 – A autorização de *Cursos a Distância de Educação Profissional Técnica de Nível*  
169 *Médio*, inclusive na área da Saúde, para instituições mantidas pelo Poder Público  
170 Estadual de São Paulo e para as instituições privadas de Educação Básica que atuam  
171 no Estado, incluindo a Capital, é de atribuição do Conselho Estadual de Educação  
172 (CEE), sendo seus efeitos de validade nacional, não cabendo ao Município intervir  
173 nesse processo.

174 – No âmbito da Cidade de São Paulo, cabe ao Conselho Municipal de Educação (CME)  
175 processar pedidos de credenciamento de instituições educacionais mantidas pelo  
176 Poder Público Municipal que pretendam autorização para oferta de Cursos a  
177 Distância *de Educação Profissional Técnica de Nível Médio*, inclusive na área de  
178 Saúde, **o que, até agora, não ocorreu.**

179 **II - CONCLUSÃO**

Responde-se à Secretaria de Educação, nos termos deste Parecer.

\_\_\_\_\_  
Marta de Betania Juliano  
Consª Relatora

\_\_\_\_\_  
Sueli Aparecida de Paula Mondini  
Consª Relatora

\_\_\_\_\_  
Bahij Amin Aur  
Consº Relator

**III - DECISÃO DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA**

A Câmara de Educação Básica adota como seu Parecer, a manifestação dos Relatores, com os votos dos Conselheiros Titulares Marina Graziela Feldmann, Marta de Betania Juliano, Carmen Lucia Bueno Valle, Emília Maria Bezerra Cipriano Castro Sanches e Sueli Aparecida de Paula Mondini.

Estiveram presentes os Suplentes, Antonio Rodrigues da Silva, Bahij Amin Aur, Fátima Aparecida Antonio e Silvana Lucena dos Santos Drago que não votaram, conforme normas regimentais.

Sala da Câmara da Educação Básica, em 04 de Abril de 2019.

---

Conselheira Marina Graziela Feldmann  
Presidente da Câmara de Educação Básica

**IV – DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO**

O Conselho Municipal de Educação aprova, por unanimidade, o presente Parecer.

Sala do Plenário, em 04 de Abril de 2019.

---

Conselheira Carmen Lúcia Bueno Valle  
Vice-Presidente do CME no exercício da Presidência