



SENADO FEDERAL

Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 1.601, DE 2026

Referente à STC nº 2026-04036, da Senadora Teresa Leitão, que requer nota informativa com apontamentos sobre proposições legislativas que envolvam criação, transformação, desmembramento ou autorização para criação de instituições públicas de educação superior.

Resumo

Esta nota informativa aborda o cenário jurídico e a prática legislativa sobre a criação, transformação e o desmembramento de instituições federais de ensino superior por meio de projeto de lei de autoria parlamentar. A Constituição reserva ao Poder Executivo a iniciativa de proposições legislativas destinadas a criar órgãos públicos, portanto, projetos apresentados por parlamentares apresentam vício formal de iniciativa. Regimentalmente, a conversão desse tipo de proposição em indicação aparece como alternativa adequada. Embora a análise de precedentes recentes no Senado mostre diversidade de formatos e decisões, considerando decisões de ordem política, a criação efetiva de instituições ocorre, em regra, por iniciativa do Executivo. Além disso, a expansão recente da rede federal evidencia a complexidade do tema, uma vez que a criação de universidades exige planejamento, recursos e estrutura administrativa. Ao final, apresentam-se quatro alternativas de encaminhamento, não excludentes: 1) audiências públicas; 2) consulta à CCJ; 3) requerimento de informações ao MEC; 4). conversão dos projetos de lei em indicação.

Sumário

1.	Introdução	3
2.	Apontamentos jurídico-constitucionais	3
2.1.	Sumula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.....	5
2.2.	O Parecer da CCJ do Senado Federal em resposta à consulta da Comissão de Educação, de 2015.....	6
2.3.	O caminho regimental da indicação	7
3.	Precedentes e práticas no Senado	8
4.	A expansão da Rede Federal: experiência recente e requisitos.....	15
5.	Possibilidades de encaminhamento do assunto pela CE	20
6.	Conclusões	21

1. Introdução

Por meio da STC nº 2026-04036, a Senadora Teresa Leitão solicita nota informativa com “apontamentos sobre o cenário legal e precedentes que envolvem processos/proposições legislativas atinentes à criação, transformação, desmembramento, autorização para criação (entre outras situações) que envolvem as instituições públicas de educação superior”, bem como “proposições da Consultoria para encaminhamento do tema, à luz das discussões havidas na última reunião deliberativa da CE a propósito de tema correlato”. Nos termos da STC, a Senadora pretende encaminhar uma manifestação sobre esse assunto na próxima reunião da Comissão de Educação e Cultura (CE), prevista para 12 de maio corrente.

Conforme entendimentos realizados com o gabinete da Senadora, encaminhamos nossos apontamentos iniciais sobre a matéria, sem prejuízo de posterior aprofundamento do assunto, de acordo com o interesse de Sua Excelência.

2. Apontamentos jurídico-constitucionais

A propositura por um congressista de proposição legislativa que determina a criação de ente da administração pública direta ou indireta é uma iniciativa marcada pelo vício de inconstitucionalidade, de natureza formal. **Uma universidade federal é uma autarquia de regime especial**, ente que integra a administração indireta da União, e a criação de ente da administração pública é matéria cuja iniciativa legislativa a Constituição reserva ao Presidente da República.

Assim o decidiu o Supremo Tribunal Federal, em ação relatada pelo Ministro Celso de Mello:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência revela típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a informar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. (STF, Pleno, Adin. Nº 11.391-2/SP, Rel. Min. Celso de Mello. *Diário de Justiça*, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62-2126).

Com efeito, diz a Constituição:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art.84, VI;

O entendimento do Supremo Tribunal Federal a esse respeito, cumpre anotar, principia antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 quando, ainda sob a regência do sistema constitucional pretérito, a Corte Constitucional brasileira decidiu, em 1974, que **nem mesmo a sanção presidencial a uma proposição inquinada nestes termos de inconstitucionalidade pode sanar esse vício.**¹ Esse entendimento foi mantido

¹ Note-se que, ainda sob a égide da Constituição anterior, o Supremo Tribunal Federal já havia superado a posição consolidada na Súmula 5, segundo a qual “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”. A Corte assentou que, como o vício de inconstitucionalidade é de ordem pública e inquina a norma *ab initio*, desde o início, não é suscetível de convalidação pela posterior manifestação de vontade da autoridade cuja iniciativa privativa foi desrespeitada. Nesse sentido: [Rp 890](#), rel. min. Oswaldo Trigueiro, j. 27-03-1974; [Rp 1.051](#), rel. min. Moreira Alves, j. 02-04-1981. [[Ar 1.753](#), rel. min. Roberto Barroso, rev. min. Edson Fachin. P, j. 04-05-2020, *DJE* 154 19-06-2020]. *ar-tb2026-04036*

e fortalecido com o sistema constitucional democrático da Constituição de 1988.

2.1. Sumula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados

Assim como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reiterada e consistente, também a prática legislativa e o entendimento no âmbito do Congresso Nacional caminham nesse sentido, como afirma a chamada “Súmula de Jurisprudência” sobre projetos autorizativos, editada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, pela qual:

1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional.

- Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.²

A referida súmula, que segue em vigor, tem embasado relatórios naquela Casa que convertem esse tipo de proposição em indicação ao Poder Executivo, nos termos do art. 113, inciso I, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Um exemplo é o Parecer nº 1-CE, do Deputado Moses Rodrigues, aprovado em 31 de maio de 2023, ao PL nº 1.344, de 2022, que *autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal de Sobral – UFS, no estado do Ceará.*

² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s1.pdf>. Acesso em 8 mai. 2026.
ar-tb2026-04036

2.2. O Parecer da CCJ do Senado Federal em resposta à consulta da Comissão de Educação, de 2015

Do mesmo modo, também no Senado Federal esse entendimento é historicamente adotado, como se revelou no parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, no ano de 2015, em resposta a uma consulta formulada pela CE.

Transcrevemos a parte final do Parecer nº 903, de 2015, aprovado pela CCJ do Senado Federal³, que teve como relator o Senador José Maranhão:

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

- 1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;
- 2) devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;
- 3) em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra.

Consagra-se, dessa forma, o entendimento, comum ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo, no sentido de que as proposições dessa natureza são inconstitucionais, por vício de iniciativa.

³ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4355984&disposition=inline-ar-tb2026-04036>

2.3. O caminho regimental da indicação

A indicação é uma proposição legislativa regulada pelo Regimento Interno do Senado Federal, nos seguintes termos:

Seção IV Das Indicações

Art. 224. Indicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão:

I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva;

Dessa forma, a indicação constitui uma iniciativa legislativa que pode se prestar, nos termos regimentais, a realizar o propósito que se busca alcançar com um projeto de lei de natureza autorizativa. Eventualmente, esse procedimento é adotado, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado, a ponto de a matéria merecer disciplina regimental no RISF:

Art. 215. São escritos os requerimentos não referidos no art. 214 e dependem de votação por maioria simples, presente a maioria da composição do Senado, salvo os abaixo especificados:

(...)

II – dependentes de despacho do Presidente:

(...)

g) *de conversão de proposição em indicação, nos termos do art. 227-A, inciso I;*

.....

Art. 227-A. *A proposição na qual for verificado vício insanável de iniciativa poderá ser convertida em indicação:*

I – por requerimento de seu autor;

II – por conclusão do parecer da comissão incumbida de analisar sua constitucionalidade. (Grifos nossos.)

3. Precedentes e práticas no Senado

A despeito do vício de inconstitucionalidade inerente a PL de iniciativa parlamentar que visa a criar universidades ou institutos federais, esse tipo de proposição costuma ter amparo no interesse de Deputados e Senadores em atender à demanda social de expansão e democratização da educação superior gratuita e de qualidade em suas regiões de origem. Assim, esses PLs seguem sendo apresentados e, conforme juízos políticos, às vezes são aprovados por distintos colegiados de ambas as Casas do Congresso Nacional.

De modo geral, os projetos dessa natureza tendem a adotar formato autorizativo (a exemplo do PL nº 3.774, de 2021), mas também há projetos cuja redação é de teor impositivo (como o PL nº 5.352, de 2025). Há também modelos híbridos, em que o texto combina dispositivos autorizativos e impositivos (como o PL nº 5.156, de 2020, e o relatório apresentado na CE ao PL nº 359, de 2017). Possivelmente, a opção por projetos de caráter autorizativo, a despeito do vício de inconstitucionalidade inerente já discutido, deve-se ao reconhecimento de que a efetiva criação de uma instituição federal, com personalidade autárquica, estrutura administrativa, cargos, orçamento, patrimônio e vinculação ao Ministério da Educação (MEC), não poderia prescindir de estreita coordenação com o Poder Executivo.

Ainda no tocante ao formato dos PL com esse propósito, há certa predominância, ao menos naqueles mais recentes, de textos que visam a transformação ou desmembramento de campus existente em instituição autônoma (tal como o PL nº 2.223, de 2021), em vez da simples criação de uma nova instituição (como faz o PL nº 5.126, de 2023). Essa tendência pode refletir o entendimento de que seria menos custoso, do ponto de vista orçamentário-

financeiro, e menos complexo, do ponto de vista operacional, estabelecer uma nova instituição a partir de uma estrutura já criada e em funcionamento.

Além da diversidade de formatos, a variedade também se observa nos despachos dados para a tramitação desses projetos. No Senado Federal, os PLs com o propósito de criar instituições federais de ensino tendem a ser despachados para a CE e para a CCJ. Mas há casos de despachos envolvendo a CAE (como o já citado PLS nº 359, de 2017) ou apenas a CE (como o PL nº 2.223, de 2021).

Igualmente, verifica-se certa variação nas conclusões dos pareceres aprovados pelas comissões quando analisam esses projetos. Por exemplo, o Parecer nº 43, de 2025, aprovado pela CE ao PL nº 4.812, de 2020, concluiu pela conversão da matéria em indicação ao Poder Executivo, nos termos regimentais.⁴ Já o PL nº 3.455, de 2023, recebeu parecer pela aprovação na CE (Parecer nº 33, de 2024) e na CCJ (Parecer nº 66, de 2024), tendo sido remetido para apreciação pela Câmara dos Deputados, onde se encontra tramitando.

O Quadro 1 traz um levantamento sintético de PLs desse tipo originados ou em tramitação no Senado, destacando os diferentes encaminhamentos dados na tramitação da matéria.

⁴ Numa rápida pesquisa nos bancos de dados do Senado, localizamos cerca de uma dezena de indicações ao Poder Executivo, apresentadas desde 2020, sobre a criação de instituições federais de ensino.

ar-tb2026-04036

Quadro 1 – Proposições de iniciativa parlamentar originadas ou em tramitação no SF

Proposição	Autor e Tramitação	Ementa	Encaminhamento
PLS 359/2017	Sen. Paulo Rocha, CAE e CE (terminativo)	Autoriza a criação da Universidade Federal do Xingu , por desmembramento da UFPA, com sede em Altamira.	Emenda na CAE para especificar abrangência geográfica e campus a ser desmembrado (aprovada) e na CE (na pauta) para supostamente contornar vício de iniciativa, superando redação autorizativa
PL 4.810/2020	Sen. Carlos Fávaro, CE (terminativo)	Cria a Universidade Federal do Araguaia , por desmembramento de campus da UFMT.	Aguardando designação de relator (CE)
PL 4.812/2020	Sen. Carlos Fávaro, CE (terminativo)	Autoriza a criação da Universidade Federal do Nortão de Mato Grosso (UFNMT) por desmembramento de campus da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).	Transformada em Indicação pelo parecer aprovado na CE
PL 5.156/2020	Sen. Wellington Fagundes, CE (terminativo -	Autoriza transformar o campus de Sinop da UFMT em Universidade Federal	Aprovado no Senado e remetido à CD

Proposição	Autor e Tramitação	Ementa	Encaminhamento
	aprovado em 28/4/2026)	da Região Norte de Mato Grosso.	
PL 2.223/2021	Sen. Wellington Fagundes, CE (terminativo)	Autoriza transformar o Campus Universitário do Médio Araguaia da UFMT em Universidade Federal do Araguaia em Mato Grosso.	Aprovado no Senado e remetido à CD
PL 3.774/2021	Sen. Jorginho Mello, CCJ e CE (terminativo)	Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Itajaí (UFVI).	Aguardando designação de relator (CCJ)
PL 5.102/2023	Dep. Patrus Ananias, CE e Plenário	Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, no Rio de Janeiro, em Universidade Tecnológica Federal de Minas Gerais (UTFMG) e em Universidade Tecnológica Federal	Aprovado na CD e remetido ao Senado. Com relator na CE (Sen. Camilo Santana)

ar-tb2026-04036

Esta nota representa manifestação técnica autoral, sem configurar posicionamento institucional da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Proposição	Autor e Tramitação	Ementa	Encaminhamento
		do Rio de Janeiro (UTFRJ).	
PL 5.126/2023	Sen. Jader Barbalho, CCJ e CE (terminativo)	Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Marajó.	Aguardando designação de relator (CCJ)
PL 1.972/2024	Sen. Wellington Fagundes, CAS e CCJ (terminativo)	Autoriza o Poder Executivo a criar o Hospital Universitário da Universidade Federal de Rondonópolis (HU-UFR) , no estado de Mato Grosso.	Aguardando designação de relator (CAS)
PL 2.848/2024	Sen. Mecias de Jesus, CCJ e CE (terminativo)	Autoriza criar a Universidade Federal do Campo , com sede em Boa Vista/RR.	Aguardando designação de relator (CCJ)
PL 3.455/2023	Sen. Randolfe Rodrigues, CE e CCJ (terminativo)	Dispõe sobre a transformação do campus de Oiapoque da Universidade Federal do Amapá em Universidade Federal da Fronteira Norte (UNIFRON)	Aprovado no Senado e remetido à CD.
PL 3.505/2023	Sen. Vanderlan	Cria a Universidade Federal de Rio Verde,	Aprovado no Senado e remetido à CD.

ar-tb2026-04036

Proposição	Autor e Tramitação	Ementa	Encaminhamento
	Cardoso, CE (terminativo)	por desmembramento do campus Rio Verde do IF Goiano.	
PL 5.352/2025	Sen. Sérgio Petecão, CCJ e CE (terminativo)	Cria a Universidade Federal do Vale do Juruá (UFVJ) , com sede no Município de Cruzeiro do Sul, Estado do Acre	Com relator na CCJ (Sen. Alan Rick)
PL 5.353/2005 (PLS 331/2004)	Sen. Gerson Camata	Cria a Universidade Federal de São Mateus , por desmembramento da UFES.	Remetido à CD em 2005, ainda tramita, apensado ao PL 1.349/2023 e outros
PL 1.995/2021	Dep. Leonardo Monteiro, com redação final aprovada na CCJC da CD em abril de 2026	Cria a Universidade Federal do Vale do Rio Doce , em Governador Valadares/MG, por transformação de campus da UFJF.	Pode chegar em breve ao SF.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos bancos de dados do Senado Federal e auxílio de ferramenta de inteligência artificial.

Em suma, as informações constantes do Quadro 1 mostram que o tratamento legislativo no âmbito do Senado não tem sido uniforme na redação dos PL que intentam criar instituições de ensino vinculadas ao MEC, nem na

distribuição para tramitação nas comissões permanentes e tampouco no que se refere à conclusão dos pareceres aprovados. Essa variação parece estar relacionada a juízos políticos sobre a matéria, e não a mudanças de entendimento doutrinário, jurídico ou regimental.

A esse respeito, vale mencionar o precedente mencionado no relatório oferecido na CE ao PL nº 359, de 2017, que se refere à criação da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE), por meio da Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018. Com efeito, o PL nº 5.272, de 2016, que deu origem a essa norma, era de autoria do Poder Executivo, portanto, sem vício de iniciativa original. Mas a proposição, ao chegar ao Congresso Nacional, limitava-se a dispor sobre a criação da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar). Foi somente na tramitação no Senado, na qualidade de Casa revisora, que se incluiu no projeto a criação da UFAPE, mediante emenda de iniciativa parlamentar. Esse caso, a nosso ver, foi, em certa medida, excepcional, resultando de um acordo do Poder Legislativo com o Poder Executivo naquela ocasião para que a instituição fosse efetivamente criada, sem qualquer questionamento quanto à constitucionalidade da iniciativa que lhe deu origem.

A par desse exemplo, **não localizamos nenhum outro de efetiva criação de instituição federal de ensino decorrente de iniciativa parlamentar.** Na verdade, a expressiva expansão da rede universitária federal, desde a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), regido pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, foi efetuada por meio da sanção de leis de iniciativa do Presidente da República, aprovadas pelo Congresso Nacional. E, a nosso ver, não poderia ser diferente, tendo em vista a complexidade e o custo envolvidos na criação

ar-tb2026-04036

de uma nova instituição, especialmente universitária. Mesmo que esse movimento se dê a partir do desmembramento ou transformação de uma unidade existente, novos cargos precisam ser criados, novas atividades estabelecidas, orçamentos mais robustos garantidos e estruturas de gestão administrativa mais complexas asseguradas.

4. A expansão da Rede Federal: experiência recente e requisitos

A rede universitária federal conta hoje com 69 instituições de ensino, a maioria delas operando em múltiplos *campi*.⁵ Cerca de um terço dessas instituições foi criado após 2003, especialmente impulsionadas pelas políticas de expansão do Reuni, que, entre 2007 e 2013, incentivou não só a criação de novas instituições, mas a adoção de estruturas multicampi nessas e nas instituições já existentes, promovendo aporte de recursos financeiros e humanos para a interiorização das universidades públicas federais.

Entre 2018 e 2019, houve novo ciclo de expansão, com a criação de cinco outras novas universidades federais. Incluindo as já mencionadas UFDPar e UFAPE, essas novas instituições foram a Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Catalão (UFCat), Universidade Federal

⁵ No Novo PAC, há previsão de investimentos da ordem de R\$ 600 milhões para a implantação de dez novos *campi*, nos seguintes municípios: São Gabriel da Cachoeira (AM), vinculado à Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Rurópolis (PA), vinculado à Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Cidade Ocidental (GO), vinculado à Universidade Federal de Goiás (UFG); Baturité (CE), vinculado à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB); Estância (SE), vinculado à Universidade Federal de Sergipe (UFS); Jequié (BA), vinculado à Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); Sertânia (PE), vinculado à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Ipatinga (MG), vinculado à Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); São José do Rio Preto (SP), vinculado à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); e Caxias do Sul (RS), vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

ar-tb2026-04036

de Rondonópolis (UFR) e Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT).

Além dessas, em breve, duas novas instituições devem se juntar a esse rol: a Universidade Federal Indígena (UNIND), objeto do PL nº 6.132, de 2025, recentemente aprovado pelo Senado Federal e remetido à sanção presidencial, e a Universidade Federal do Esporte (UFEsporte), objeto do PL nº 6.133, de 2025, aprovado pela Câmara e aguardando despacho da Mesa do Senado.

Embora não tenhamos acesso às informações sobre os custos envolvidos e ao processo de análise prévia de viabilidade para a criação dessas instituições ou de outras anteriormente criadas, é importante ter em conta que a instalação de uma nova universidade acarreta despesas e ajustes administrativos importantes para que essas instituições possam atender aos requisitos legais.

Nesse sentido, destacamos que a Constituição Federal estipula o requisito de que as universidades desenvolvam o tripé do ensino, pesquisa e extensão e lhes concede autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (art. 207).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, exige a oferta de ensino superior noturno nas instituições públicas (art. 47, § 3º) e especifica que as universidades são instituições pluridisciplinares, que devem contar com um terço do corpo docente com, no mínimo, titulação de mestrado ou doutorado e um terço em regime de tempo integral (art. 52). Além disso, a LDB detalha os

preceitos da autonomia universitária (arts. 53 e 53) e determina que cabe à União “assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (art. 55).

A adaptação a esses requisitos exige aporte de recursos, provimento de recursos humanos e apoio técnico-operacional do MEC. Mesmo quando se trata de transformação ou desmembramento de campus existente, é preciso cautela. Sobre isso, destacamos o posicionamento constante de documento aprovado em 2017, assinado por 11 reitores das novas universidades criadas no âmbito do Reuni, acerca dos critérios e parâmetros que deveriam ser seguidos na criação de novos campi e universidades:⁶

1. A criação de novos campi e novas universidades não deve ser resposta a pressões políticas, mas ser resultado de um planejamento que deve incluir
 - a análise da distribuição geográfica das universidades federais, CEFETs, IFETs e universidades estaduais já existentes, para evitar sobreposições e redundâncias e aproveitar sinergias e complementaridades;
 - uma análise criteriosa dos cursos de graduação e pós-graduação que serão oferecidos nas novas instituições, incluindo um estudo das oportunidades do mercado de trabalho e sua contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do país; e
 - um estudo da viabilidade econômico-financeira das novas instituições.
2. A criação de novas universidades e campi não deve acontecer em detrimento das universidades já existentes, cujas demandas devem ser atendidas com prioridade. Novas instituições devem somar, não subtrair.
3. A experiência com o Reuni mostra que o planejamento integrado da criação de um grupo de instituições

⁶ A íntegra do documento da Andifes encontra-se disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/06/criterios-para-a-criacao-de-novas-universidades-longo.pdf>. Acesso em 08 mai. 2026.

ar-tb2026-04036

complementares, com garantia dos seus recursos financeiros, leva a instituições fortes e bem-sucedidas.

- Portanto, o melhor cenário para a criação de novas universidades e novos campi seria um novo Reuni, tal como defendido pela Andifes no contexto do Plano de Desenvolvimento das Universidades (PDU).
 - O PDU deve conter uma parte especificamente dedicada às atuais e potenciais futuras novas universidades.
4. No caso em que o planejamento descrito nos itens anteriores indicar a viabilidade da criação de novas IFES, essa deve ser formalizada em uma Lei de Criação prevendo não apenas os recursos humanos iniciais (como foi o caso na criação das atuais universidades), mas também parâmetros institucionais mínimos e os recursos físicos e financeiros necessários para seu funcionamento.
- A lei de criação deve ser complementada por uma pactuação entre o MEC e o Comitê de Implantação da nova instituição, detalhando as diretrizes para o estatuto, além do quantitativo para as vagas para docentes, servidores-técnico administrativos, cargos de direção (CDs), funções gratificadas (FGs), recursos financeiros iniciais e instalações com as quais a universidade poderá contar nos primeiros cinco anos da sua existência.
5. Após sua criação, a universidade nova deve passar por uma fase pró-tempore.
- Diferentemente do que acontece atualmente, a fase pró-tempore deve ter sua duração previamente definida e conhecida, permitindo prorrogação apenas em casos excepcionais.
 - Ao terminar a fase pró-tempore, a universidade nova deve ter seu estatuto e primeiro PDI elaborados e submetidos para aprovação do MEC (no caso do estatuto) e do seu Conselho Superior (no caso do PDI).
 - A fase pró-tempore não deve ser confundida com a fase de consolidação da universidade nova, que, conforme indica a experiência acumulada das 11 instituições do grupo, leva no mínimo dez anos em circunstâncias economicamente favoráveis, podendo chegar a levar o dobro em condições menos favoráveis, tais como as atualmente vigentes.
 - Para evitar que eventuais crises econômico-financeiras levem a graves prejuízos para as novas instituições justamente quando estão mais vulneráveis, os recursos

financeiros de universidades novas não devem ser contingenciáveis durante a fase de consolidação.

- Para todas as universidades, mas em particular para novas instituições em fase de consolidação, deve ser facilitado o aproveitamento de concursos de outras instituições, mesmo localizadas em outros estados.
 - Universidades e campi criados em regiões remotas ou carentes devem ter uma política, apoiada em mecanismos concretos, de fixação e atração de servidores. As condições de realizar atividades de pesquisa e extensão de excelência devem ter papel importante nesses mecanismos de fixação e atração.
6. Uma alternativa à criação de novas universidade a partir do zero seria a conversão de instalações já existentes.
- A criação de uma nova universidade a partir de um campus de uma universidade já existente apenas é viável se a instituição resultante tiver condições de operar com independência acadêmica, econômica e de recursos humanos da universidade de origem.
 - A conversão dos atuais CEFETS em universidade teria um custo muito menor do que a criação de uma nova universidade, já que os CEFETs são instituições consolidadas, cuja atuação em muito se assemelha da das universidades federais.
7. Ao criar uma nova universidade devem ser levadas em conta novas tendências de gestão universitária tais como
- a organização do ensino na graduação com base em Bacharelados e Licenciaturas Interdisciplinares;
 - as vantagens econômicas e operacionais de laboratórios centralizados e multiusuários, gerenciados pela universidade e abertos para pesquisadores de outras universidades e do setor produtivo;
 - as oportunidades oferecidas por recursos de telepresença, pelo Ensino a Distância (EaD) e pela Administração à Distância (AaD) para economizar recursos, ampliar o alcance geográfico das atividades e agilizar sua gestão;
 - o aproveitamento dessas oportunidades depende de forma crucial de condições de conectividade, em particular em instituições multicampi, que devem ser previstas na pactuação ao criar uma nova universidade ou um novo campus.

A manifestação dos reitores traz alertas importantes, que podem ajudar a sopesar os requisitos envolvidos para a efetiva instalação e funcionamento de novas universidades no território nacional.

5. Possibilidades de encaminhamento do assunto pela CE

Diante desse quadro complexo e contraditório, em que a prática legislativa cotidiana eventualmente conflita tanto com a jurisprudência do Poder Judiciário como com o entendimento adotado em ambas as Casas do Poder Legislativo, cogitamos, entre as ações que podem ser sugeridas à Comissão de Educação e Cultura, as seguintes possibilidades, não excludentes entre si:

1. Promover **audiências públicas** com a participação de todos os setores interessados, dentre eles o MEC, a Andifes, o Ministério da Fazenda, educadores e economistas, assim como reitores de novas universidades criadas por desmembramento, a fim de discutir os requisitos e complexidades envolvidos na criação dessas instituições;
2. Realizar **nova consulta à CCJ do Senado**, reiterando os termos da consulta realizada em 2015, que ensejou o já citado Parecer nº 903;
3. Encaminhar **requerimento de informações ao MEC** indagando sobre o procedimento prático para a criação de nova instituição de ensino superior, os estudos de viabilidade que precisam ser realizados e os custos envolvidos;
4. Realizar **entendimentos junto a autores e relatores** de proposições dessa natureza para lhes sugerir a conversão de tais proposições em indicação, nos termos regimentais.

ar-tb2026-04036

6. Conclusões

Em resumo, do ponto de vista jurídico-constitucional, a criação de instituições públicas de educação superior por iniciativa parlamentar padece de **vício formal de iniciativa**, dado que a Constituição reserva ao Presidente da República a competência para propor leis que criem órgãos e entidades da administração pública. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal e encontra correspondência regimental, na previsão de conversão de proposições dessa natureza em indicações ao Poder Executivo.

Apesar disso, a análise dos precedentes no Senado revela certa heterogeneidade quanto à forma, tramitação e desfecho dessas proposições. Projetos dessa natureza são apresentados e, em alguns casos, aprovados, refletindo considerações de ordem política. Ainda assim, não é comum que iniciativas parlamentares resultem, de fato, na criação de novas instituições, prevalecendo a atuação do Poder Executivo nesse campo.

A experiência recente de expansão da rede universitária federal evidencia que a criação de universidades envolve complexidade institucional, financeira e administrativa. O cumprimento de requisitos constitucionais e legais, como a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além das exigências da LDB, pressupõem planejamento detalhado, alocação de recursos significativos e coordenação com o MEC. Nesse contexto, estudos técnicos, análises de viabilidade e planejamento sistêmico mostram-se essenciais para assegurar a sustentabilidade e a qualidade das novas instituições.

Diante desse quadro, vislumbramos algumas possibilidades de encaminhamento pela CE: 1) aprofundamento do debate com os atores envolvidos, por meio de audiências públicas; 2) atualização do entendimento

ar-tb2026-04036

jurídico prevalecente na Casa junto à CCJ, por meio de consulta àquele colegiado; 3) busca de informações técnicas junto ao Poder Executivo, por meio de requerimento de informações ao MEC; e 4) a conversão de projetos em indicações, por meio de entendimento junto aos relatores e autores dessas matérias. Essa última configuraria estratégia pragmática para compatibilizar a iniciativa parlamentar com os limites constitucionais, ao mesmo tempo em que preservaria o protagonismo político das Senadoras e dos Senadores em sugerir prioridades para promover a expansão qualificada da educação superior pública no País.

Permanecemos à disposição para novos esclarecimentos ou solicitações sobre o tema.

Consultoria Legislativa, 11 de maio de 2026.

Arlindo Fernandes de Oliveira
Consultor Legislativo

Tatiana Feitosa de Britto
Consultora Legislativa