SF/26231.68330-64

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.062, de 2022, do Senador Rodrigo Cunha, que *altera a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências, para introduzir a disponibilidade de creches para filhos e tutelados de estudantes, professores e demais funcionários, como um dos critérios de avaliação das instituições de educação superior*.

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise da Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 1.062, de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Cunha, que propõe alteração na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A iniciativa visa incluir, entre os critérios de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), a disponibilização de creches para filhos e tutelados de estudantes, docentes e demais trabalhadores dessas instituições.

A proposição é composta por dois artigos. O art. 1º propõe a inclusão de novo inciso XI no art. 3º da Lei do Sinaes, com o objetivo de alcançar a medida pretendida. O art. 2º estabelece vigência imediata para a lei resultante.

Na justificação, o projeto destaca a insuficiência de vagas em creches ofertadas pelo Estado, situação que se agravou durante o período da pandemia de

covid-19, e ressalta, ainda, que essa carência compromete a permanência e a conclusão dos estudos por parte de pais e responsáveis por crianças pequenas. O texto reconhece, também, que a educação infantil é atribuição prioritária dos municípios, considerados o ente mais vulnerável do pacto federativo, e que o apoio dos estados e da União tem sido insuficiente para suprir a demanda existente, ao mesmo tempo em que esclarece que a oferta de creches não constitui obrigação precípua das universidades.

Nesse sentido, o PL propõe como alternativa a inclusão, na Lei do Sinaes, de dispositivo que permita considerar a manutenção de creches como um dos critérios para a avaliação positiva das IES no âmbito do referido Sistema.

A matéria foi aprovada pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e encaminhada à CE, em decisão terminativa, não tendo sido apresentadas emendas à proposição no período regimental.

II – ANÁLISE

No que diz respeito à competência da CE, verifica-se que a matéria está inserida no escopo definido pelo art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui a esta Comissão a análise de proposições relativas às normas gerais da educação, ao ensino, às instituições educacionais e a temas correlatos, abrangendo, portanto, o objeto do projeto em análise.

Quanto à constitucionalidade, a proposição encontra fundamento no art. 24 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência concorrente da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para legislar sobre educação e ensino. Ademais, não se constata violação às normas de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Constituição. Por fim, não se identificam impedimentos de ordem jurídica ou regimental que obstem a regular tramitação da matéria no âmbito desta Casa.

Sob a ótica do mérito, a iniciativa revela-se oportuna e relevante, uma vez que busca enfrentar a insuficiência de vagas em creches, realidade que afeta diretamente a permanência e a conclusão dos estudos por parte de estudantes com filhos pequenos. Ao propor que a disponibilização de creches seja considerada

critério de avaliação das IES, o PL pretende estimular práticas institucionais voltadas à inclusão e à redução de desigualdades. A medida busca, portanto, contribuir para o fortalecimento das políticas de permanência estudantil e para a promoção de condições mais equitativas no acesso e na trajetória acadêmica.

A alteração sugerida pelo PL incide sobre o art. 3º da Lei do Sinaes, dispositivo que define as dimensões institucionais a serem consideradas no processo de avaliação das IES. Destina-se à identificação do perfil institucional e do significado da atuação acadêmica dessas instituições, a partir de elementos como missão institucional, políticas de ensino, pesquisa e extensão, responsabilidade social, gestão, infraestrutura, planejamento, atendimento aos estudantes e sustentabilidade financeira.

Observa-se que tais dimensões estão diretamente relacionadas às atividades-fim da educação superior e às condições institucionais necessárias ao seu funcionamento e à sua qualidade acadêmica. Nesse sentido, a inclusão da disponibilização de creches como critério avaliativo parece não encontrar correspondência direta com o espírito predominante do art. 3º, uma vez que se trata de política pública de natureza social e educacional situada, em regra, fora do escopo das atribuições típicas das IES.

Embora a iniciativa dialogue, de forma indireta, com aspectos como responsabilidade social e políticas de atendimento aos estudantes, a medida extrapola o foco original do dispositivo, voltado essencialmente à avaliação da qualidade acadêmica, da gestão institucional e das condições de oferta da educação superior. Destaque-se que a própria justificação do PL reconhece que a oferta de creches não integra o escopo das atribuições típicas das IES, e, ainda assim, a proposição opta por inserir a disponibilização de creches como critério de avaliação institucional no âmbito do Sinaes.

Apesar de formalmente apresentada como incentivo, a modificação dos critérios de avaliação pode produzir, na prática, efeitos indutivos relevantes, na medida em que o desempenho institucional no Sinaes repercute diretamente sobre a reputação acadêmica, os processos de credenciamento e recredenciamento e, em determinados casos, sobre o acesso a políticas públicas e programas governamentais. Nesse sentido, a introdução de critério alheio às atividades

precípuas da educação superior pode resultar em prejuízo à avaliação de instituições que, embora cumpram adequadamente suas funções acadêmicas e legais, não disponham de condições materiais, orçamentárias ou institucionais para manter creches.

Tal preocupação se acentua diante do fato de que o Sinaes alcança um conjunto heterogêneo de instituições, incluindo instituições privadas, estaduais e municipais, cujas realidades administrativas, financeiras e estruturais são profundamente distintas. A adoção de critério dessa natureza tende, portanto, a gerar assimetrias na avaliação, sem correlação direta com a qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão ou da gestão acadêmica.

Além disso, cumpre ressaltar que o art. 207 da Constituição Federal e o ordenamento jurídico asseguram às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos dos arts. 52 a 54 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Essa autonomia compreende, entre outros aspectos, a definição de suas prioridades institucionais, a alocação de recursos, a organização de suas atividades acadêmicas e a aprovação de planos e projetos de investimento, observadas as limitações orçamentárias e as normas gerais aplicáveis.

Ainda que nem todas as IES sejam universidades e, portanto, não gozem integralmente do regime jurídico específico previsto nos referidos dispositivos, a lógica subjacente à autonomia institucional e ao respeito às atribuições próprias das IES recomenda cautela na incorporação, em sistemas avaliativos, de critérios que extrapolem o núcleo das atividades educacionais.

Dessa forma, embora a proposta dialogue com objetivos socialmente relevantes e com políticas de permanência estudantil, a utilização do Sinaes como instrumento para induzir a oferta de creches suscita questionamentos quanto à adequação do meio escolhido, à compatibilidade com os critérios avaliativos vigentes e ao risco de desvio do foco da avaliação institucional da educação superior.

Por outro lado, a Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, ao instituir a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), estabelece um marco

normativo específico para a promoção da permanência e do êxito acadêmico de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, delimitando com clareza o público-alvo, os objetivos e os instrumentos de atuação do Poder Público no âmbito da educação superior federal.

Nesse contexto, o art. 5º da referida lei define as ações do Programa de Assistência Estudantil (PAE), entre as quais se encontra expressamente previsto o atendimento pré-escolar a dependentes dos estudantes beneficiários. Tal previsão evidencia que o legislador reconheceu, de forma direta, a necessidade de políticas voltadas ao cuidado infantil como elemento relevante para a permanência estudantil, situando essa ação no campo próprio da assistência discente, e não no âmbito da avaliação institucional.

Diferentemente da proposta de alteração do Sinaes, que incide sobre critérios de avaliação da qualidade das IES, a Pnaes apresenta-se como lócus normativo mais adequado para o tratamento da matéria, por articular políticas de apoio direto aos estudantes, respeitando a autonomia institucional.

Ademais, cumpre observar que docentes e servidores técnico-administrativos e demais funcionários das IES também desempenham papel essencial no funcionamento das instituições e podem enfrentar desafios relacionados ao cuidado com dependentes. Contudo, no contexto das políticas públicas educacionais, esses grupos já são, em regra, contemplados por instrumentos específicos, como o auxílio-creche e benefícios de natureza semelhante, previstos na legislação e na regulamentação aplicável ao serviço público e privado.

Considerando a limitação de recursos orçamentários e a finalidade específica da assistência estudantil, a ampliação de medidas voltadas ao atendimento pré-escolar deve priorizar os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em consonância com os objetivos centrais do Pnaes, sem prejuízo do reconhecimento da relevância dos demais segmentos da comunidade universitária.

Nesse sentido, a previsão de incentivo à manutenção de creches nas universidades públicas, quando articulada às ações do PAE e direcionada aos

SF/26231.68330-64

estudantes beneficiários, mostra-se mais adequada do ponto de vista jurídico, administrativo e de política pública, ao promover o uso racional dos recursos públicos, evitar a imposição indireta de obrigações às instituições por meio de sistemas avaliativos e preservar a coerência do ordenamento educacional.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do PL nº 1.062, de 2022, na forma do Substitutivo a seguir:

EMENDA Nº -CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.062, DE 2022

Altera a Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), para incentivar a manutenção de creches e outras formas de atendimento pré-escolar no âmbito das instituições federais de ensino superior.

Art. 1º A Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 5º** .....

.....

§ 1º.....

.....

VIII – atendimento pré-escolar e em creches a dependentes. .....

§ 4º O Poder Público incentivará, no âmbito das instituições federais de ensino superior, a manutenção e o fortalecimento de creches e de outras

SF/26231.68330-64

formas de atendimento à primeira infância, com a finalidade de atender prioritariamente aos dependentes dos estudantes beneficiários do PAE, observada a autonomia institucional e a disponibilidade orçamentária.

§ 5º Verificadas a disponibilidade orçamentária e a existência de vagas remanescentes, as ações de que trata o § 4º poderão ser ampliadas de modo a atender a outros estudantes, inclusive aqueles não beneficiários do PAE, bem como a docentes, servidores técnicos-administrativos e demais funcionários das instituições federais de ensino superior, observados os critérios definidos em regulamento, assegurada a observância dos princípios da transparência, da impessoalidade e da equidade, sem prejuízo de outras ações de assistência estudantil." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator