SF/26993.14342-88

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 que a lei resultante entrará em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

SF/26993.14342-88

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 os entes mais vulneráveis 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 a inclusão, na Lei do Sinaes, da disponibilidade de creches entre as dimensões a serem consideradas na avaliação institucional das IES.

A matéria recebeu parecer favorável da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e encaminhada à CE para apreciação 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 e do Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino, cabendo aos municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, II, da Constituição. Ademais, não se constata violação às normas de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, nem às competências presidenciais previstas no art. 84. Por fim, não se identificam impedimentos de ordem jurídica ou regimental que obstem a regular tramitação da matéria no âmbito desta Casa.

SF/26993.14342-88

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. A avaliação nele prevista 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 abrangem as atividades-fim da educação superior e outras responsabilidades institucionais, inclusive o atendimento aos estudantes. Nesse sentido, embora a oferta de creches possa relacionar-se a dimensões já previstas no art. 3º, sua inclusão como critério avaliativo específico e obrigatório suscita dúvidas quanto à adequação da medida às atribuições e às condições de funcionamento das diferentes IES.

Embora a iniciativa dialogue com aspectos como responsabilidade social e políticas de atendimento aos estudantes, a previsão de um critério específico pode atribuir peso avaliativo a uma condição que não integra necessariamente as atribuições das IES. Destaque-se que a própria justificação do PL reconhece que a oferta de creches não constitui obrigação precípua das universidades e, ainda assim, a proposição opta por inseri-la como dimensão da 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 os resultados da avaliação institucional no Sinaes podem repercutir sobre a reputação acadêmica e os processos de credenciamento e

SF/26993.14342-88

recredenciamento das instituições. Nesse sentido, a introdução de critério não necessariamente relacionado às atribuições de todas as IES 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 – privadas, federais, 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 – LDB). 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.

SF/26993.14342-88

As limitações apontadas não afastam o mérito da iniciativa, mas recomendam seu aperfeiçoamento por meio de substitutivo, de modo a situar a matéria no âmbito da assistência estudantil. Nesse sentido, 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, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, delimitando o público-alvo, os objetivos e os instrumentos de atuação do Poder Público, especialmente no âmbito das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

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, mediante concessão de benefício direto ao estudante assistido. 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. Sendo assim, a Pnaes apresenta-se como lócus normativo mais adequado para o tratamento da matéria, por articular benefícios diretos e ações institucionais de apoio aos estudantes, respeitando a autonomia institucional.

Além disso, o art. 22 da Pnaes institui o Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe), cujos objetivos são estabelecidos no art. 23. O programa é voltado à infraestrutura de acolhimento e à criação de espaços infantis para filhos menores de seis anos de estudantes regularmente matriculados nas instituições federais de ensino superior e nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Tais espaços e as atividades lúdico-pedagógicas previstas no programa não se confundem necessariamente com a oferta regular de educação infantil em creches e pré-escolas, sujeitas a normas próprias. Por essa razão, o Propepe constitui o instrumento normativo mais diretamente relacionado ao incentivo à manutenção e ao fortalecimento dessas estruturas, sem alterar os critérios de avaliação do Sinaes.

Ademais, cumpre observar que docentes, 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, a assistência a esses segmentos pode ser prestada por instrumentos próprios, conforme o vínculo e a legislação aplicável, a exemplo do auxílio pré-escolar previsto para os servidores públicos federais.

Considerando a limitação de recursos orçamentários e a finalidade específica da assistência estudantil, o incentivo à manutenção e ao fortalecimento de creches e pré-escolas deve assegurar prioridade aos filhos de estudantes beneficiários do PAE, em consonância com os objetivos centrais da Pnaes, sem prejuízo do reconhecimento da relevância dos demais segmentos da comunidade acadêmica.

Nesse sentido, a previsão de incentivo à manutenção e ao fortalecimento de creches e pré-escolas nas instituições federais de ensino abrangidas pela Pnaes, no âmbito do Propepe e com prioridade de atendimento aos filhos de estudantes beneficiários do PAE, 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.

Cumpre considerar, ainda, que a educação infantil constitui área de atuação prioritária dos municípios, nos termos do art. 211, § 2º, da Constituição Federal, cabendo também ao Distrito Federal o exercício dessa competência, conforme o art. 10, parágrafo único, da LDB. Nesse contexto, a cooperação com esses entes federativos pode contribuir para a implementação da medida, respeitadas a autonomia institucional e a disponibilidade orçamentária. A possibilidade de cooperação encontra respaldo no art. 3º, § 2º, da Pnaes, que admite convênios ou instrumentos congêneres com órgãos públicos de outras esferas federativas.

III – VOTO

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

SF/26993.14342-88

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 e o fortalecimento de creches e pré-escolas no âmbito do Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe).

Art. 1º O art. 23 da Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, passa a vigorar acrescido dos §§ 1º e 2º:

"**Art. 23.** .....

.....

§ 1º O Poder Público incentivará, no âmbito das instituições referidas no art. 22, a manutenção e o fortalecimento de creches e pré-escolas, com prioridade de atendimento aos filhos de estudantes beneficiários do PAE, observadas a autonomia institucional, as normas aplicáveis à educação infantil e a disponibilidade orçamentária.

§ 2º O incentivo de que trata o § 1º poderá ocorrer em regime de colaboração com o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do § 2º do art. 3º desta Lei." (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator